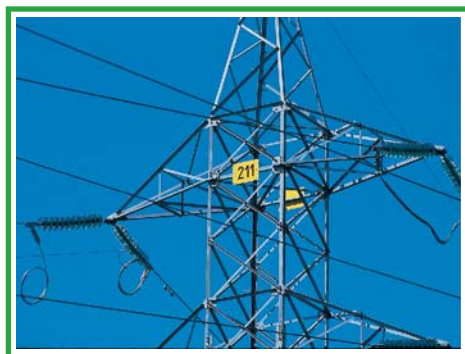


Evaluación de la gestión de las
finanzas de los municipios de:

**Soacha, Fusagasugá,
Chía y Zipaquirá**



CB CAMARA
DE COMERCIO DE BOGOTA
Por nuestra sociedad

Un aporte de los empresarios que se ve en todas partes

Evaluación de la gestión de las finanzas de los municipios de Soacha, Fusagasugá, Chía y Zipaquirá en el 2004

Junio de 2006

María Fernanda Campo
Presidenta Ejecutiva
Cámara de Comercio de Bogotá

Luz Marina Rincón
Vicepresidenta Ejecutiva

Saúl Pineda Hoyos
Vicepresidente de Gestión Cívica y Social

Ricardo Ayala Ramírez
Director de Estudios e Investigaciones

John Wilson Buitrago
Economista Investigador

Diseño y diagramación
María Cristina Garzón P.
Tel.: 2723568
e-mail: mariacris2964@etb.net.co

Contenido

	<i>Pág.</i>
Presentación _____	9
Introducción _____	11
I. SOACHA _____	13
A. Entorno económico y social _____	15
B. Perfil de las finanzas públicas _____	17
1. Los ingresos _____	17
2. Los gastos _____	18
C. Gestión fiscal _____	19
D. Conclusión _____	21
II. FUSAGASUGÁ _____	23
A. Entorno económico y social _____	25
B. Perfil de las finanzas públicas _____	27
1. Los ingresos _____	27
2. Los gastos _____	28
C. Gestión fiscal _____	29
D. Conclusión _____	31
III. CHÍA _____	33
A. Entorno económico y social _____	35
B. Perfil de las finanzas públicas _____	36
1. Los ingresos _____	37
2. Los gastos _____	38
C. Gestión fiscal _____	39
D. Conclusión _____	41

IV. ZIPAQUIRÁ 43

A.	Entorno económico y social	45
B.	Perfil de las finanzas públicas	47
1.	Los ingresos	47
2.	Los gastos	48
C.	Gestión fiscal	49
D.	Conclusión	51

Anexo:

Metodología utilizada para la evaluación de las finanzas públicas	53
---	----

Presentación

La Cámara de Comercio de Bogotá, CCB, es una entidad privada que orienta su gestión a promover el desarrollo empresarial y el mejoramiento del entorno para la actividad productiva y la calidad de vida en la región que integran Bogotá y Cundinamarca. En desarrollo de este compromiso, la entidad contribuye a mejorar el conocimiento y la información de los empresarios, las autoridades y la comunidad sobre el entorno social y económico de la Región, sus fortalezas y oportunidades y las decisiones públicas y privadas que se requieren para elevar el crecimiento económico y la calidad de vida.

Para ello, la CCB elabora informes en los que se analizan las características económicas, sociales y fiscales de la Región, el desempeño de las actividades productivas y se hace seguimiento a la gestión de las finanzas locales y a los indicadores de competitividad.

En esta oportunidad, la CCB se complace en presentar la *Evaluación de la gestión de las finanzas de los municipios de Soacha, Fusagasugá, Chía y Zipaquirá en el 2004*, elaborada por la Dirección de Estudios e Investigaciones de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social.

El propósito de esta evaluación es aportar a los empresarios, las autoridades, los medios de comunicación, la academia y la comunidad en general, información y análisis acerca de la evolución desde 1996 hasta el 2004 de las finanzas de los cuatro principales municipios del departamento de Cundinamarca.

La gestión eficiente de las finanzas públicas determina la capacidad del Gobierno local para garantizar la oferta de bienes y servicios básicos a los ciudadanos, construir un entorno que facilite el desarrollo de los negocios, la actividad empresarial y el crecimiento económico. En las regiones que han logrado mayor crecimiento y calidad de vida, se genera más riqueza y mayor posibilidad del Gobierno local para incrementar la inversión pública. Así mismo, el manejo responsable de las finanzas

públicas promueve la confianza y la estabilidad en los inversionistas locales y extranjeros.

En este contexto, los sistemas de seguimiento e información sobre las finanzas públicas municipales son mecanismos utilizados por gobiernos, instituciones públicas y privadas para evaluar resultados, identificar prioridades y aprender de las mejores prácticas. Para los ejecutivos e inversionistas son igualmente valiosos porque permiten tomar decisiones sobre sus actividades productivas e identificar oportunidades fiscales; para los ciudadanos, tener conocimiento sobre el manejo e impacto de su contribución al desarrollo de la Región.

En estos cuatro municipios se concentra el 27% de la población del departamento de Cundinamarca, y reciben ingresos del orden de los \$190 mil millones que equivalen a más del 100% del recaudo por el impuesto de vehículos en Bogotá, en el año 2004.

Estoy segura de que la información que presentamos en la *Evaluación de la gestión y las finanzas de los municipios de Soacha, Fusagasugá, Chía y Zipaquirá en el 2004* será de gran utilidad para ampliar el conocimiento sobre las finanzas de estos cuatro municipios y contribuir a promover la cultura de rendición de cuentas y darles a la ciudadanía y a las autoridades, información y análisis, para evaluar el uso y manejo de los recursos públicos.

Para la CCB, los comentarios de nuestros lectores son bienvenidos y pueden enviarse a la Dirección de Estudios e Investigaciones de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social:

correo electrónico
finanzaspublicas@ccb.org.co;
teléfono 3830300, extensión 2746 ó al fax
3830690, extensiones 2746 y 1654.

MARÍA FERNANDA CAMPO

Presidenta Ejecutiva

Introducción

La fortaleza del gobierno local y la capacidad de las instituciones para atender oportuna y adecuadamente las necesidades de la población son considerados factores determinantes en la competitividad de las ciudades y de las regiones.

En ese sentido, la gestión del desarrollo local está asociada con las políticas del gobierno local para proveerle al ciudadano los bienes y servicios básicos para mejorar la calidad de vida, construir un entorno más favorable para el desarrollo de los negocios, el desarrollo de la actividad productiva, y el crecimiento económico. Así mismo, la inversión pública que se realiza desde lo local es importante tanto en su magnitud como en la calidad por el impacto que ésta tiene sobre la productividad y la competitividad.

Por tanto, el manejo responsable, transparente y eficaz de las finanzas públicas municipales determina tanto la capacidad real del gobierno local para intervenir en el desarrollo social del municipio como para promover el desarrollo de la actividad empresarial, mediante la construcción de un clima de confianza y estabilidad entre los inversionistas locales y extranjeros. La orientación y ejecución del plan de inversiones determina las características de la infraestructura de servicios, para mejorar la productividad de las empresas y la generación de empleo.

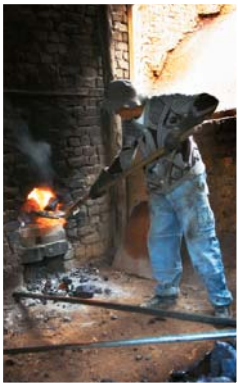
Por ejemplo, Bogotá inició en la década del noventa un proceso de transformación positivo en la calidad de vida y en el mejoramiento del entorno. Este proceso de transformación se sustentó en el saneamiento y fortalecimiento de sus finanzas, que le permitieron incrementar la inversión pública y lograr una favorable calificación de riesgo a nivel nacional y entre las ciudades de Latinoamérica. De igual ma-

nera, los municipios de Colombia iniciaron un proceso de saneamiento de sus finanzas desde el 2001, dirigido desde el gobierno nacional. Proceso que empieza a mostrar resultados favorables como la eliminación de los déficits fiscales de algunos municipios y en algunos casos la generación de superávits.

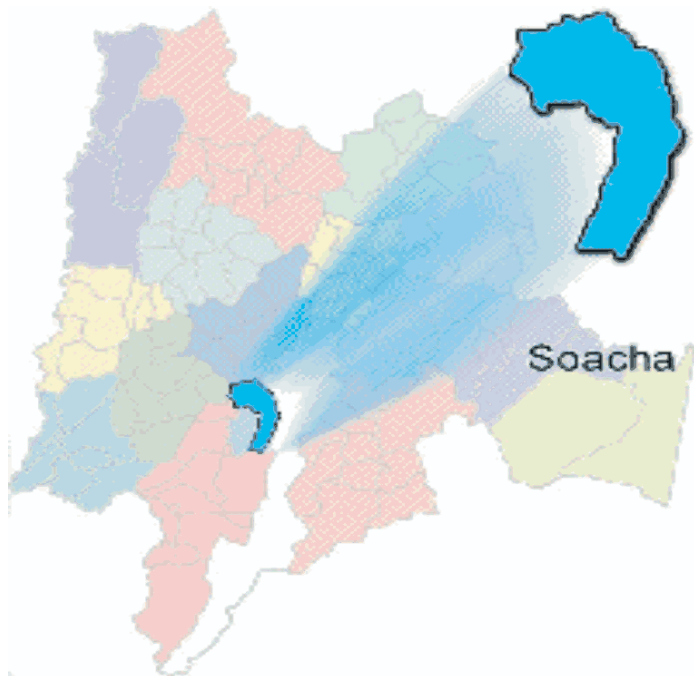
Mejorar la capacidad de gestión de los gobiernos locales es un requisito indispensable para lograr el propósito en el que los sectores público y privado de la Región, estamos trabajando.

En este escenario, la ***“Evaluación de la gestión de las finanzas de los municipios de Soacha, Fusagasugá, Chía y Zipaquirá en el 2004”*** es un aporte de la Cámara de Comercio de Bogotá para contribuir al fortalecimiento del gobierno local y la calidad de sus instituciones, mediante la ampliación de la información y el conocimiento del manejo de las finanzas de los cuatro municipios más importantes por tamaño y dinamismo económico en el departamento de Cundinamarca; así como para fomentar la rendición de cuentas, cualificar los sistemas de información para la planeación y evaluación de la gestión local, proporcionar insumos para rediseñar y ajustar políticas públicas en los gobiernos locales y sentar la línea de base para hacer seguimiento a la gestión local.

Este informe presenta los resultados de la gestión y las finanzas para los municipios de Soacha, Fusagasugá, Chía, y Zipaquirá. En cada uno de ellos se caracterizan el entorno económico y social, el perfil y evolución de los ingresos y los gastos desde 1996, los resultados de la gestión en el 2004 y las conclusiones.



I. Soacha



A. Entorno económico y social

En esta sección se presenta un panorama general de las características económicas y sociales del municipio de Soacha, con el propósito de ampliar el conocimiento sobre la población, la educación, la salud, los equipamientos urbanos, y la actividad productiva. Como fuente de información se utilizó el *anuario estadístico* que elabora la Gobernación de Cundinamarca, el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial y el Plan Económico para la Competitividad del Municipio de Soacha, elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

El municipio de Soacha se encuentra ubicado al suroccidente de Bogotá, sobre el valle del Río Bogotá y del río Soacha. El área urbana se caracteriza por tener vivienda de estratos bajos y zonas industriales como la de "Cazucá". De conformidad con el Acuerdo 12 de 1997, el municipio se encuentra dividido en seis comunas que incluyen aproximadamente 350 barrios en el área urbana y dos corregimientos que incluyen 14 veredas en el área rural.

La zona urbana del municipio de Soacha la atraviesa la Autopista del Sur, que conecta a Bogotá con el suroriente del país, razón por la cual el volumen de tráfico de carga y pasajeros es muy alto durante todo el año.

Soacha es en número de habitantes el primer municipio de Cundinamarca. De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca¹, en el 2004, la población total de Soacha fue de 363.378 personas, 98,8% en el área urbana y 1,2% en el área rural. Los estratos socioeconómicos predominantes son el 1 y

2, aunque existen sectores de estrato 3 y 4. En términos económicos, Soacha es también el primer municipio del departamento por su contribución al PIB departamental. Las cifras de la Oficina de Planeación Departamental indican que, en el 2002, Soacha registró un PIB de \$1,4 billones, el 12,5% del PIB de Cundinamarca². Las industrias más importantes del municipio se encuentran localizadas en los sectores de Cazucá y Santa Ana. Según los registros de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 95% de las empresas son microempresas³.

Los servicios públicos de acueducto y alcantarillado los presta la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, con una cobertura del 81% en acueducto⁴. En cuanto a los desechos sólidos, éstos son llevados al Relleno Sanitario de Mondoñedo, con una cobertura entre el 91% y el 95%. El servicio de energía eléctrica es prestado por la empresa de energía CODENSA E.S.P., y según datos de la Administración municipal se tiene un cubrimiento del 96% tanto en el área urbana como rural.

Según el *Anuario estadístico de Cundinamarca 2004*, el municipio de Soacha contaba 236 establecimientos educativos, de los cuales 66 eran oficiales y 170 privados, que equivale al 6,2% del total de Cundinamarca⁵. La escolaridad promedio en Soacha, calculada con base en el censo de población de 1993 es de 7,1 años, superior al total nacional (6,2) y a Cundinamarca (5,8), pero inferior a Bogotá (8,5)⁶. La cobertura bruta de la educación (103,4%) en la población con edades entre 5 y 17 en Soacha, es superior a las de Cundinamarca (92,2%) y Bogotá (98,2%)⁷, lo que evidencia un fenómeno de extraedad en el sistema educativo del municipio.

1. Gobernación de Cundinamarca. *Anuario estadístico de Cundinamarca 2004*. Gobernación de Cundinamarca, Bogotá.
2. Cámara de Comercio de Bogotá. *Plan Económico para la competitividad de Soacha*. CCB, Bogotá. 2005. p. 41
3. *Ibid.* p. 46.
4. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* p. 257.
5. *Ibid.* p. 238
6. Cámara de Comercio de Bogotá. *Plan Económico de Competitividad de Soacha*. CCB, Bogotá. p. 27.
7. *Ibid.* p. 28.

En el sector salud, el municipio de Soacha cuenta con un hospital de primer nivel, 13 organismos prestadores de salud, de los cuales tres son administrados por el ISS y nueve por el sector oficial y uno por el sector privado, según datos reportados por el *Anuario estadístico 2004*. Así mismo, la población sisbenizada en los niveles I, II, III fue de 238.136 personas, y los afiliados al régimen subsidiado 121.282 personas. La diferencia, 116.854 personas corresponde a población objetivo hacia la que deben focalizarse los esfuerzos para ampliar las coberturas⁸.

Según el Departamento Nacional de Planeación, el índice de calidad de vida de Soacha, 77,6, es superior al promedio del departamento de Cundinamarca (67,5) y al nacional (70,8)⁹. Esto se debe a que es un municipio esencialmente urbano y las condiciones inadecuadas de calidad de vida se concentran básicamente en el campo.

El porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en Soacha es de 27,6%, muy superior al de Bogotá (17,2%) y de otras ciudades importantes del departamento como Chía (16,9%) y Zipaquirá, pero inferior al de Cundinamarca (34,02%) y al nacional (37,21%)¹⁰.

Por lo anterior, la importancia de Soacha en el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo productivo de la Región es fundamental para Bogotá y la Región. Su contribución al producto del departamento, el tamaño de su población, las características socioeconómicas del entorno así lo demuestran. Por ello, el municipio tiene retos ineludibles para crear condiciones de progreso y mejorar la competitividad tales como:

1. Mejorar la institucionalidad del municipio a través del fortalecimiento de la

capacidad de gestión de la administración pública local con instrumentos de gestión modernos y eficientes, promoción de la transparencia en la acción pública y el control ciudadano, mediante el impulso de las veedurías ciudadanas, mejorar la información a los ciudadanos, impulso a la rendición de cuentas, fortalecimiento de las finanzas locales, entre otras.

2. Incrementar la productividad de los factores productivos a través del mejoramiento de la infraestructura física y social, calidad de la educación y del medio ambiente, eficiencia del transporte público, cobertura y calidad de los servicios públicos,
3. Mejorar la calidad de vida y la cohesión social, a través de la focalización del gasto público local en los más pobres, ampliación de los programas de atención integral a los grupos más vulnerables, atención al manejo del espacio público y generación de instrumentos institucionales para mejorar la seguridad.

De igual manera, es necesario que la Administración municipal avance en el fortalecimiento y modernización de la gestión de las finanzas públicas, mediante el diseño de instrumentos novedosos que permitan fortalecer los ingresos, racionalizar los gastos, tener un mayor control de la deuda pública, y desarrollar instrumentos de planeación con visión de largo plazo. Ésta es una condición necesaria para que el municipio responda eficazmente a la creciente demanda de servicios de la población. Otros municipios y ciudades del país lo han hecho y los resultados se han traducido en un entorno más favorable para la actividad productiva, mayores coberturas en servicios básicos y mejor calidad de vida. Bogotá es un ejemplo de ello.

8. Gobernación de Cundinamarca. *Op. cit.* P. 208

9. Departamento Nacional de Planeación. *Misión social, con base en DANE, Censo Nacional de Población, 1993*. DNP, Bogotá.

10. *Íbid.*

B. Perfil de las finanzas públicas

En esta sección se presenta el perfil de las finanzas del municipio de Soacha, en términos de la estructura de sus ingresos y sus gastos y la evolución reciente de los grandes rubros del presupuesto. Para la construcción de este perfil se utilizó como fuente de información la reportada por el municipio a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. La información corresponde a las ejecuciones presupuestales y está en millones de pesos constantes del 2004.

1. Los ingresos

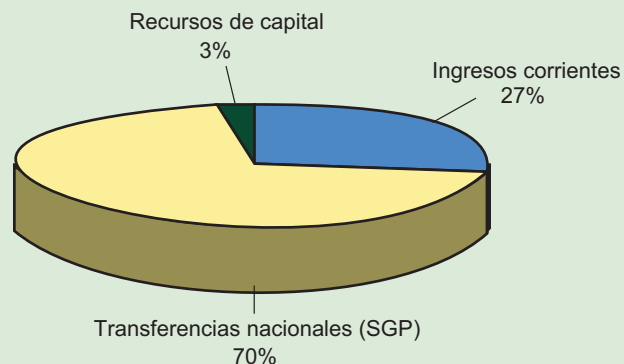
En el 2004, el municipio de Soacha recibió ingresos por \$93.682 millones, 27% más de lo que recibió en el 2003 (\$73.670 millones). El 70% de los ingresos totales correspondieron a transferencias de la Nación, en especial del Sistema General de Participaciones, SGP. Los ingresos de recaudo propio representaron el 23% y el restante 3% fueron de ingresos de capital. Esta composición indica una estructura de financiación que se sustenta en las transferencias nacionales con destinación específica, mientras la participación de los ingresos propios es baja, lo cual limita la capacidad del municipio para incrementar la inversión (véase gráfico 1).

Del total de ingresos tributarios en el 2004 (\$21 mil millones), el más representativo fue el impuesto de industria y comercio, con 40% del total, seguido por el predial unificado (25%). Los otros impuestos representaron el 34% de los ingresos tributarios (véase gráfico 2).

La evolución de los ingresos del municipio de Soacha, entre 1996 y 2004, registró un acelerado fortalecimiento a partir del 2002, cuando entró en vigencia la Ley

Gráfico 1

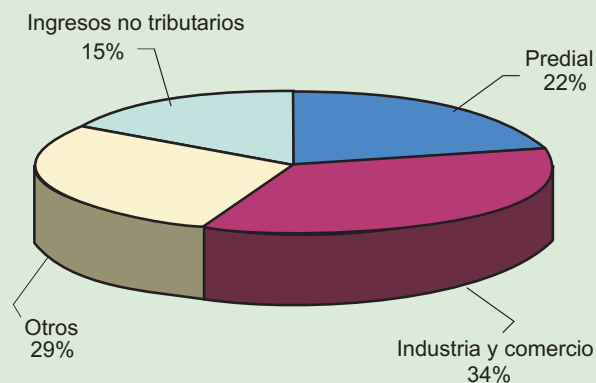
Composición de los ingresos totales de Soacha en el 2004



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 2

Composición de los ingresos tributarios y no tributarios de Socha en el 2004

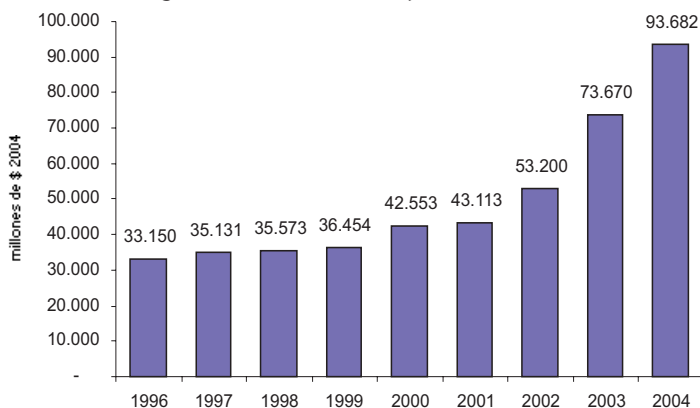


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

715 de 2001, que adoptó el nuevo sistema de asignación de recursos de transferencias. En tres años, el municipio triplicó los recursos de transferencias. En el 2001, la Nación le transfirió al municipio \$18.014 millones, y en el 2004 le giró por el Sistema General de Participación \$65.794 millones. Por tanto los ingresos totales pasaron de \$43.113 millones a \$93.682 millones en el mismo período. El ritmo de crecimiento de los ingresos propios del municipio se ha mantenido en promedio alrededor de los \$20 mil millones y en el 2004 fueron superiores a \$25 mil millones (véanse gráficos 3 y 4).

Gráfico 3

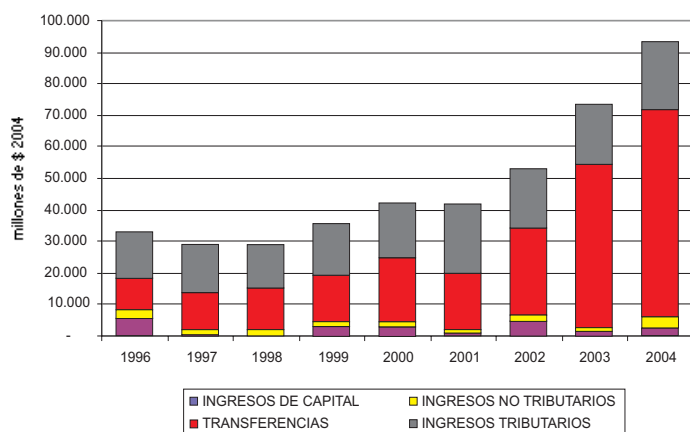
Ingresos totales, Municipio de Soacha



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 4

Ingresos totales, Municipio de Soacha



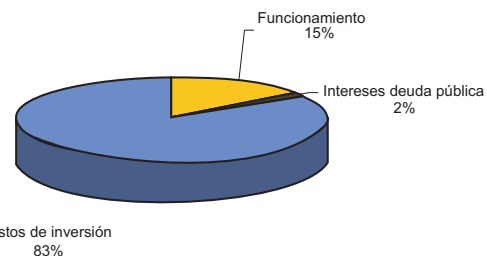
Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

2. Los gastos

En el año 2004, el municipio de Soacha reportó gastos por \$83.523 millones, 8% más de los gastos en el 2003 (\$77.278 millones). De la totalidad de gastos ejecutados en el 2004, el 15% correspondió a gastos de funcionamiento destinados al pago de salarios y prestaciones sociales de educadores, personal médico, subsidios y otros gastos operativos de los sectores sociales (\$12.214 millones); y el 83% se destinó a inversión, en especial infraestructura vial, deportiva y comunitaria, y se financió con transferencias nacionales de destinación específica e ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, (\$70.034 millones). El 2% del gasto total se orientó al pago del servicio de la deuda pública: \$1.275 millones (véase gráfico 5).

Gráfico 5

Composición de los gastos totales de Soacha en el 2004

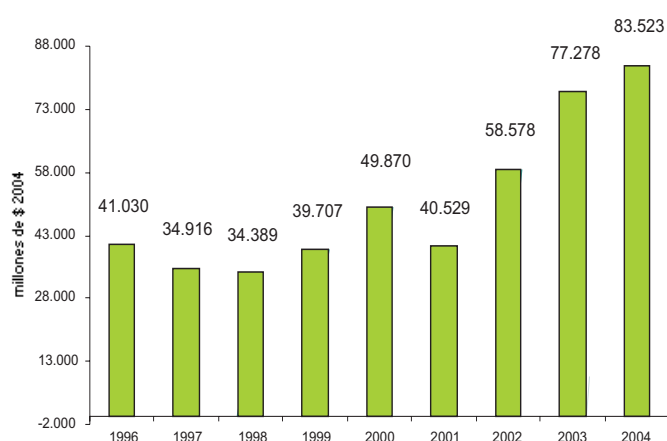


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

De manera similar al comportamiento de los ingresos, la evolución del gasto del municipio de Soacha entre 1996 y 2004 muestra un acelerado incremento a partir del 2002. En tres años, el municipio duplicó el gasto de \$40.529 millones en el 2001 a \$83.523 en el 2004. El mayor crecimiento en el gasto fue en inversión: de \$25.825 millones pasó a \$70.034 millones en el mismo período. El ritmo de crecimiento de los gastos de funcionamiento del municipio se ha mantenido en

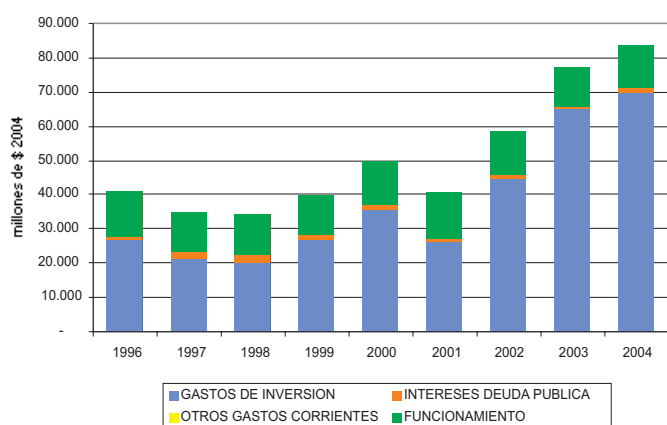
promedio en cerca de \$12 mil millones, con tendencia a la reducción, como efecto de la Ley de Ajuste Fiscal 617 del 2000. El servicio de la deuda es bajo: representó en el 2004 el 2% del total de gasto (véanse gráficos 6 y 7)

Gráfico 6
Gastos totales, Municipio de Soacha



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 7
Gastos totales, Municipio de Soacha



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

C. Gestión fiscal

En esta sección se presentan los resultados de la gestión fiscal del municipio de Soacha, con base en los indicadores de desempeño fiscal que utiliza el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, para evaluar anualmente la gestión de las entidades territoriales. Los indicadores permiten establecer los avances y retos en la gestión municipal y hacer comparaciones con los demás municipios del país, de forma que no sólo se toma en cuenta el esfuerzo propio sino que se tiene la posibilidad de identificar las mejores prácticas y los resultados de la gestión en otros municipios. Para un mejor detalle de la metodología, véase anexo.

En términos generales, el balance de la gestión de las finanzas del municipio de Soacha en el 2004, medido por los indicadores de desempeño fiscal del DNP, fue levemente mejor en relación con el 2003, pero no suficiente para superar significativamente los resultados del año 2001, en el cual obtuvo la mejor calificación de desempeño fiscal, según el Departamento Nacional de Planeación.

En efecto, el indicador de desempeño fiscal, que otorga anualmente el DNP a los municipios del país, fue para Soacha en el 2004 (64), dos puntos más que en el 2003. Este resultado le permitió mejorar su posición entre el 2003 y el 2004, tanto a nivel nacional (frente a los 1.101 municipios del país), como a nivel departamental (entre los 116 municipios de Cundinamarca). En el primer caso pasó del puesto 202 al 172: 30 puestos menos; y en el segundo caso, del puesto 47 al 38: nueve puestos menos.

Con estos resultados se revierte la tendencia que tenía el municipio de perder posiciones por sus resultados en el manejo de sus finanzas públicas, frente a los municipios del país y del departamento en particular. El caso más crítico se presentó en el 2003, en el cual, en el conjunto de municipios del país, Soacha descendió al puesto 202, luego de ocupar el 67 en el 2000; y entre los municipios del departamento de Cundinamarca al 47. En el 2000 ocupó el puesto 21, la mejor posición en los cinco años analizados en este informe (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Indicadores de desempeño fiscal.
Municipio de Soacha 2000-2004.

Año	2.000	2.001	2.002	2003	2004
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento (1)	55	50	65	50	48
Respaldo de la deuda (2)	17	14	10	14	9
Dependencia de las transferencias (3)	49	42	52	71	70
Esfuerzo fiscal (4)	40	51	36	26	23
Magnitud de la inversión (5)	72	62	76	84	84
Capacidad de ahorro (6)	26	33	35	39	47
Indicador de desempeño Fiscal (7)	63	66	65	62	64
Posición a nivel nacional	67	52	94	202	172
Posición a nivel deplal.	21	24	30	47	38

Fuente: DNP. *Informes de desempeño fiscal, 2000-2005*. DNP, Bogotá. 2006.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

- 1: Gastos de funcionamiento / Ingresos corrientes de libre destinación.
- 2: Saldo de la deuda total / Ingresos totales.
- 3: Total transferencias / Ingresos totales.
- 4: Ingresos tributarios / Ingresos totales.
- 5: Inversión total / Gastos totales.
- 6: Ahorro corriente / Ingresos corrientes.
- 7: Corresponde al valor del indicador otorgado por el DNP.

Entre los **aspectos positivos**, que contribuyeron a que el municipio de Soacha mejorara en el indicador de desempeño fiscal están:

1. *Menor relación entre los ingresos de libre destinación y los gastos de funcionamiento de la Administración*

*Central, de acuerdo con los límites de la ley 617 de 2000. En efecto, la relación gastos de funcionamiento / ingresos corrientes de libre destinación*100, mejoró de 50% a 48% entre el 2003 y el 2004. Es decir, en el 2004 de cada \$100 que el municipio tenía para libre destinación, \$48 se destinaron al gasto de funcionamiento. Ésta ha sido la tendencia del municipio desde el 2000, cuando se inició el proceso de control del gasto y de búsqueda de mayores recursos. El año más crítico fue el 2002, cuando se destinaron \$65 a gasto de funcionamiento de cada \$100 que el municipio recibió como ingresos corrientes y que podía destinar libremente.*

2. *Menor uso de los ingresos como respaldo de la deuda. La relación saldo de la deuda total / Ingresos totales*100, pasó de 14% al 9% entre el 2003 y el 2004. Es decir, el municipio ha realizado esfuerzos por tener un mayor respaldo de su deuda y para no comprometer su liquidez con los créditos para el pago de otro tipo de obligaciones. En el 2004, de cada \$100 de ingresos, \$9 se destinaron a cubrir la deuda del municipio, mientras que en el 2000, \$17 de cada \$100 se destinaban a este propósito.*
3. *Mejóro la capacidad de inversión del municipio. Si bien, entre el 2003 y 2004 la capacidad de inversión de Soacha fue similar, entre el 2000 y el 2003 mejoró. En efecto, el indicador Inversión total / Gastos totales*100 fue 84% para los años 2003 y 2004, mientras que en el 2000 fue 72%. Lo que quiere decir que de cada \$100 de gasto, \$84 se destinaron a los proyectos de los planes de desarrollo, inversión social, infraestructura, institucional y económica.*

4. *Mejoró la capacidad de ahorro del municipio.* En efecto, el indicador *Gasto corriente / Ingresos corrientes*100*, pasó del 39% al 47% entre el 2003 y el 2004, es decir, el municipio de Soacha ha realizado desde el 2000 un mayor control en sus gastos de funcionamiento, al punto que mejoró el ahorro corriente y dispone de mayores recursos para incrementar la inversión en obras prioritarias para el municipio.

A pesar de lo anterior, el municipio de Soacha no ha registrado avances positivos en dos aspectos que limitan la capacidad del municipio para avanzar en su desarrollo, construir un entorno de mejor calidad de vida y ampliar la oferta de servicios a la población. Éstos son:

- *Esfuerzo fiscal.* Si bien el municipio de Soacha mejoró su capacidad de inversión y de ahorro, no fue resultado de fortalecer las rentas propias del municipio. La relación *Ingresos tributarios/Ingresos totales*100*, disminuyó entre el 2003 y el 2004: de 26% a 23%. Es decir, en el 2004 de cada \$100 que ingresaba al fisco del municipio, sólo \$23 provinieron del recaudo de rentas propias. Esta situación ha ocurrido desde el 2001, año en el cual de cada \$100 que ingresaban al municipio \$51 provenían el recaudo de rentas propias.
- *Dependencia de las transferencias nacionales.* Si bien entre el 2003 y el 2004 el grado de dependencia de las transferencias nacionales bajó un

punto, de 71% a 70%, éste continúa alto y las transferencias se convirtieron en la principal fuente de ingresos y de financiamiento de la inversión. El indicador transferencias nacionales, *SGP /Ingresos totales* pasó del 42% en el 2001 al 70% en el 2004. Es decir, de cada \$100 que ingresaba en el municipio, \$70 provenían del Sistema General de Participaciones del Gobierno nacional.

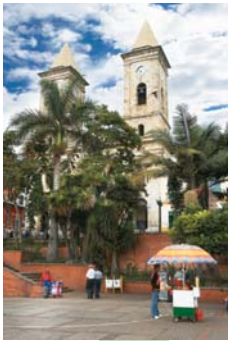
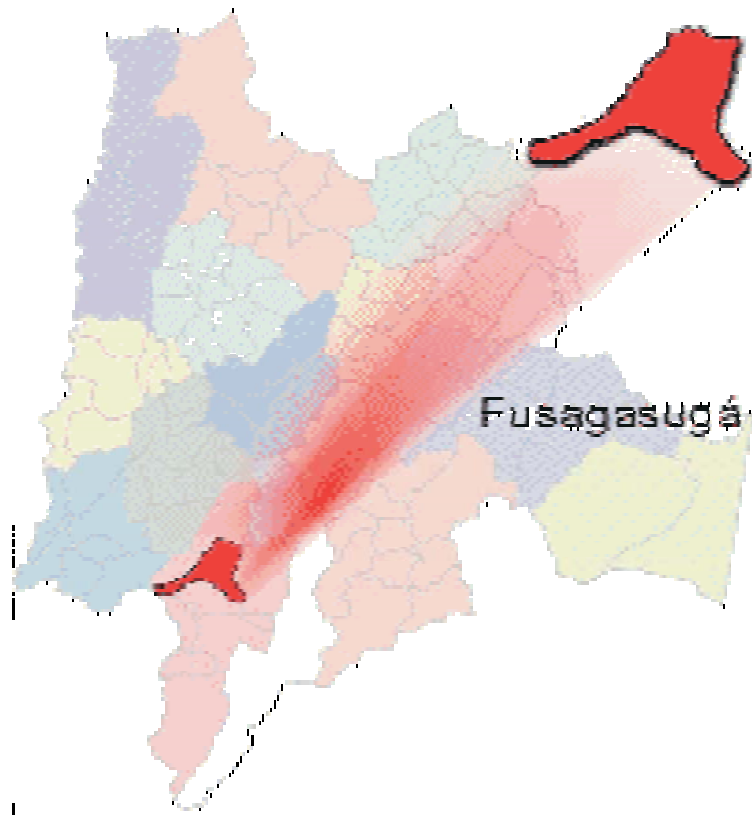
D. Conclusión

En general, la gestión de las finanzas del municipio de Soacha en el 2004 fue favorable. Si bien en el municipio de Soacha venía registrándose un deterioro en su situación financiera desde el 2002, los resultados del 2004 muestran una pequeña mejora en los indicadores de desempeño fiscal. Situación que se explica por el mayor control de los gastos de funcionamiento y el endeudamiento, lo que ha significado mejores resultados en términos de liquidez, ahorro y respaldo de la deuda, así como en la ampliación de la capacidad de inversión del municipio. Sin embargo, esta mejora en las finanzas del municipio fue soportada en los mayores recursos por transferencias del Gobierno nacional y no por el fortalecimiento de las rentas propias, lo cual le resta autonomía y discrecionalidad en el manejo de los recursos de inversión. En este sentido es importante que el municipio evalúe alternativas que permitan fortalecer la capacidad de generación de rentas propias.



II.

Fusagasugá



A. Entorno económico y social

En esta sección se presenta un panorama general de las características económicas y sociales del municipio de Fusagasugá, con el propósito de ampliar el conocimiento sobre la población, la educación, la salud, los equipamientos urbanos y la actividad productiva. Como fuente de información se utilizó el *Anuario estadístico* que elabora la Gobernación de Cundinamarca, el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial y el Plan Económico para la Competitividad del Municipio de Fusagasugá elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

El municipio de Fusagasugá está ubicado en la región del Sumapaz. Limita al norte con los municipios de Silvania y Sibaté; al sur con los municipios de Arbeláez, Pasca y Melgar (Tolima); al oriente con los municipios de Pasca y Sibaté; al occidente con los municipios de Tibacuy y Silvania. Es centro económico, confluencia vial y principal centro de servicios de la provincia del Sumapaz, así como polo de desarrollo del sur de Cundinamarca. Actualmente tiene su territorio dividido en cuatro corregimientos y cuatro comunas, cada uno de ellos con sus respectivas veredas y barrios, para un total de 34 veredas y 25 barrios.

Fusagasugá es, en número de habitantes, el tercer municipio de Cundinamarca. De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca¹, en el 2004, la población total del municipio fue de 110.603 habitantes, 88% en el área urbana y 22% en el área rural. Los estratos socioeconómicos predominantes son el 2 y 3 (33% y 28%), el estrato 1 es el 18%.

En términos económicos, las cifras de la Oficina de Planeación Departamental, indican que, en el 2002, Fusagasugá registró un PIB de \$383 mil millones, el 3,3% del PIB de Cundinamarca². Cuenta con una economía agropecuaria, donde se desarrollan actividades de ganadería, avicultura, porcicultura, acompañada de actividades de comercio de bienes, productos y servicios

al igual que turismo. Se desarrollan otras actividades en las que se destaca la producción de plantas ornamentales. Según los registros de la Cámara de Comercio de Bogotá, el 98% de las empresas son microempresas³.

En materia de servicios públicos, en Fusagasugá, la cobertura de acueducto es de 100% y en alcantarillado de 95%, en el área urbana⁴. En aseo, el municipio cuenta con una cobertura del 90% en recolección. El servicio de energía en el municipio es prestado por dos empresas: la Empresa de Energía de Cundinamarca que cubre el 85% de la municipalidad, y la empresa Codensa, el 15% restante⁵.

Según el *Anuario Estadístico de Cundinamarca 2004*, el municipio de Fusagasugá contaba 97 establecimientos educativos, de los cuales 66 eran oficiales y 31 privados, que equivalen al 2,5% del total de Cundinamarca⁶. La escolaridad promedio en Fusagasugá, calculada con base en el censo de población de 1993, es de 6,7 años, superior al total nacional (6,2) y a Cundinamarca (5,8), pero inferior a Bogotá (8,5)⁷. La cobertura bruta de la educación en la población con edades entre 5 y 17 es inferior en el municipio (90,2%), comparadas con las de Cundinamarca (92,2%) y Bogotá (98,2%)⁸. Las tasas de analfabetismo en Fusagasugá (8%) son cercanas a las del departamento (9%) y menores a las del promedio nacional (9,9%)⁹.

En el sector salud, la población sisbenizada del municipio de Fusagasugá en los niveles I, II, III fue de 74.138 personas y los afiliados al régimen subsidiado 46.358 personas. La diferencia (27.780 personas) corresponde a población objetivo hacia la que deben focalizarse los esfuerzos para ampliar coberturas¹⁰.

Según el Departamento Nacional de Planeación¹¹, el índice de calidad de vida de Fusagasugá (76,8) está por encima del promedio departamental (67,5) y nacional (70,8), pero está por debajo del de Bogotá

1. Gobernación de Cundinamarca. *Anuario estadístico de Cundinamarca 2004*. Gobernación de Cundinamarca, Bogotá.
2. Cámara de Comercio de Bogotá. *Plan económico para la competitividad de Fusagasugá*. CCB, Bogotá. 2005. p. 37.
3. *Ibid.* p. 41.
4. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* p. 256.
5. Departamento de Planeación Departamental. *Mono-grafías territoriales 2000*.
6. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* P. 237.
7. Cámara de Comercio de Bogotá. *Op. Cit.* p. 26.
8. *Ibid.* p. 27.
9. *Ibid.* p. 26.
10. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* p. 207.
11. DNP. Misión social, con base en DANE, Censo nacional de población. 1993. DNP, Bogotá.

(84,4) y de otros municipios grandes de Cundinamarca como Chía (81,1) y Zipaquirá (79,5). Esto se debe a que es un municipio con condiciones inadecuadas de calidad de vida en la zona rural.

El porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, NBI, en Fusagasugá es de 27%, cifra muy superior a la de Bogotá (17%), pero inferior a la de Cundinamarca (34%) y a la nacional (37%)¹². El indicador de NBI es más alto a nivel rural (37%) que en la cabecera del municipio (24%). Los más altos porcentajes de personas con NBI del municipio corresponden a hacinamiento (14,6%) y dependencia económica (9,9%), seguido por vivienda inadecuada (5,8%). En el sector rural departamental, el indicador de NBI en hacinamiento es de 16,2%.

Un punto importante para destacar es la fuerte caída del secuestro y del hurto a fincas y residencias: los secuestros del municipio representaban el 15,5% del total de Cundinamarca en el 2001, mientras que en el 2002 esta proporción era igual a 1,7%. En los mismos años el hurto a fincas y residencias pasa de representar el 8,5% al 4,7%¹³.

Por lo anterior, la importancia de Fusagasugá en el mejoramiento de la calidad de vida el desarrollo productivo de la región es fundamental tanto para Bogotá como para la Región. Su contribución al producto del departamento, el tamaño de su población, las características socioeconómicas del entorno así lo demuestran. Por ello, el municipio tiene retos ineludibles para crear condiciones de progreso y mejorar la competitividad como:

1. Mejorar la institucionalidad del municipio a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Administración pública local con instrumentos de gestión modernos y eficientes, promoción de la transparencia en la ac-

ción pública y el control ciudadano mediante el impulso de las veedurías ciudadanas, mejorar la información a los ciudadanos, impulso a la rendición de cuentas, fortalecimiento de las finanzas locales, entre otras.

2. Incrementar la productividad de los factores productivos a través de mejoramiento de la infraestructura física y social, calidad de la educación y del medio ambiente, eficiencia del transporte público, cobertura y calidad de los servicios públicos.
3. Mejorar la calidad de vida y la cohesión social, a través de la focalización del gasto público local en los más pobres, ampliación de los programas de atención integral a los grupos más vulnerables, atención al manejo del espacio público y generación de instrumentos institucionales para mejorar la seguridad.
4. Mejorar la prestación de los servicios de salud, mediante la dotación, mantenimiento y adecuación de la capacidad instalada existente permitirá la ampliación de la cobertura en la prestación del servicio de salud.
5. De igual manera es necesario que la Administración municipal avance en el fortalecimiento y modernización de la gestión de las finanzas públicas, mediante el diseño de instrumentos novedosos que permitan fortalecer los ingresos, racionalizar los gastos, tener un mayor control de la deuda pública, y desarrollar instrumentos de planeación con visión de largo plazo. Ésta es una condición necesaria para que el municipio responda eficazmente a la creciente demanda de servicios de la población. Otros municipios y ciudades del país lo han hecho y los resultados se han traducido en un entorno más favorable para la actividad productiva, mayores coberturas en servicios básicos y mejor calidad de vida. Bogotá es un ejemplo de ello.

12. *Íbid.*

13. Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de la seguridad en Cundinamarca. CCB, Bogotá.

B. Perfil de las finanzas públicas

En esta sección se presenta el perfil de las finanzas del municipio de Fusagasugá, en términos de la estructura de sus ingresos y sus gastos y la evolución reciente de los grandes rubros del presupuesto. Para la construcción de este perfil se utilizó como fuente de información la reportada por el municipio a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. La información corresponde a las ejecuciones presupuestales y está en millones de pesos constantes del 2004.

1. Los ingresos

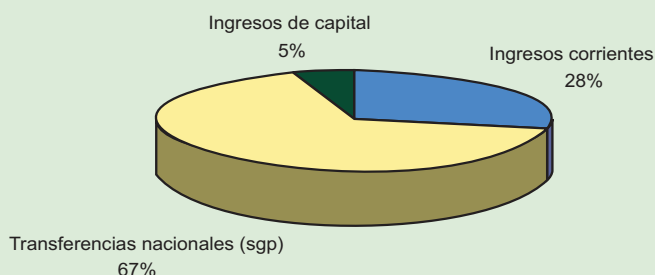
En el 2004, el municipio de Fusagasugá recibió ingresos por \$43.051 millones, 7% más de lo que recibió en el 2003 (\$40.046 millones). El 67% de los ingresos totales correspondieron a transferencias de la Nación, en especial del Sistema General de Participaciones, SGP. Los ingresos de recaudo propio representaron el 28% y el restante 5% fueron de ingresos de capital. Esta composición indica una estructura de financiación que se sustenta en las transferencias nacionales con destinación específica, mientras la participación de los ingresos propios es baja, lo cual limita la capacidad del municipio para incrementar la inversión (véase gráfico 8).

Del total de ingresos tributarios en el 2004 (\$9.183 mil millones), el más representativo fue el impuesto predial, con el 38% del total, seguido por el de industria y comercio con el 10%. La sumatoria de los otros impuestos representaron el 48% de los ingresos tributarios. Los ingresos no tributarios son el 24% del total de los corrientes (véase gráfico 9).

La evolución de los ingresos del municipio de Fusagasugá entre 1996 y 2004 registró dos tendencias: caída entre 1996

Gráfico 8

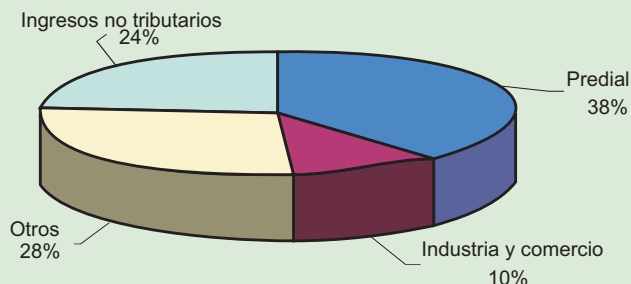
Composición de los ingresos corrientes de Fusagasugá en el 2004.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 9

Composición de los ingresos tributarios y no tributarios de Fusagasugá en el 2004.

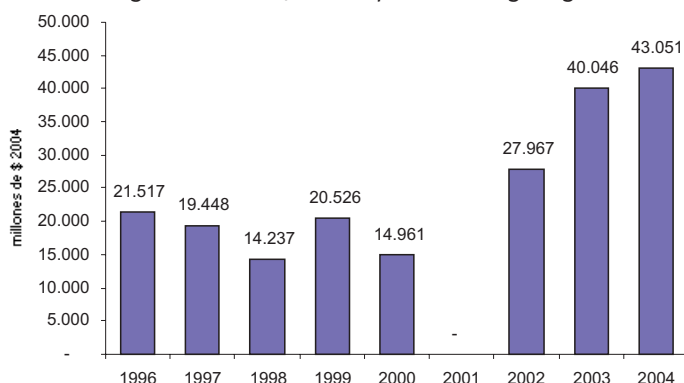


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

y 2000 y crecimiento desde el 2002, cuando entra en vigencia la Ley 715 de 2001, que adoptó el nuevo sistema de asignación de recursos de transferencias. En tres años, el municipio quintuplicó los recursos de transferencias. Mientras en el 2000 la Nación le transfirió al municipio \$5.873 millones, en el 2004 le giró por el Sistema General de Participación \$28.283 millones. Por tanto los ingresos totales pasaron de \$14.961 millones a \$43.051 millones en el mismo período. El mayor crecimiento de los ingresos se explica por el ritmo de crecimiento de las transferencias; los ingresos propios del municipio se han mantenido en promedio alrededor de los \$11 mil millones. Sólo en el 2004 superaron los \$12 mil millones (véanse gráficos 10 y 11)

Gráfico 10

Ingresos totales, Municipio de Fusagasugá



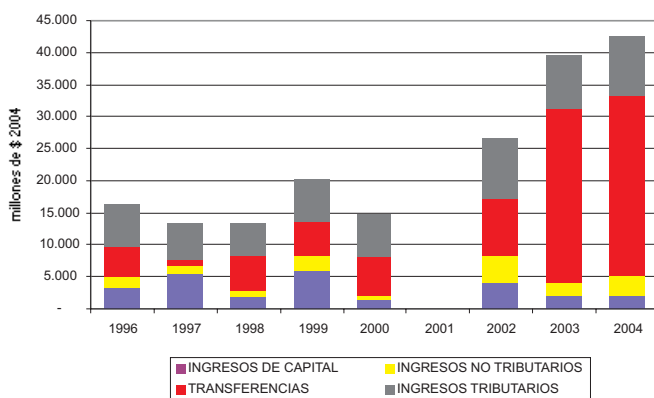
Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.

Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

NOTA: En el 2001, el municipio no reportó información de ingresos al DNP.

Gráfico 11

Ingresos totales, Municipio de Fusagasugá



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.

Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

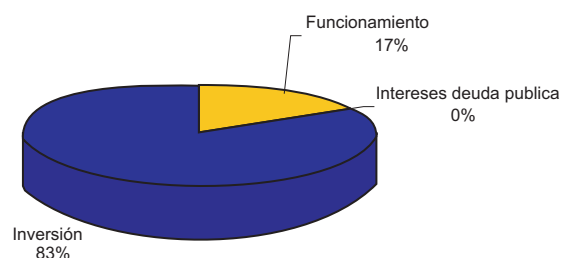
NOTA: En el 2001, el municipio no reportó información de ingresos al DNP.

2. Los gastos

En el año 2004, el municipio de Fusagasugá reportó gastos por \$42.324 millones, 13% menos que lo gastado en el 2003 (\$48.505 millones). De la totalidad de gastos ejecutados en el 2004, el 17% correspondió a gastos de funcionamiento, destinados al pago de salarios y prestaciones sociales de educadores, personal médico, subsidios y otros gastos operativos de los sectores sociales (\$6.984 millones), 83% se destinó a inversión, en especial educación, salud, infraestructura vial, deportiva y comunitaria, y se financió con transferencias nacionales de destinación específica e ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, (\$35.339 millones). En el 2004, el municipio de Fusagasugá no reportó gastos de servicio de la deuda pública (véase gráfico 12).

Gráfico 12

Composición de los gastos totales de Fusagasugá en el 2004.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.

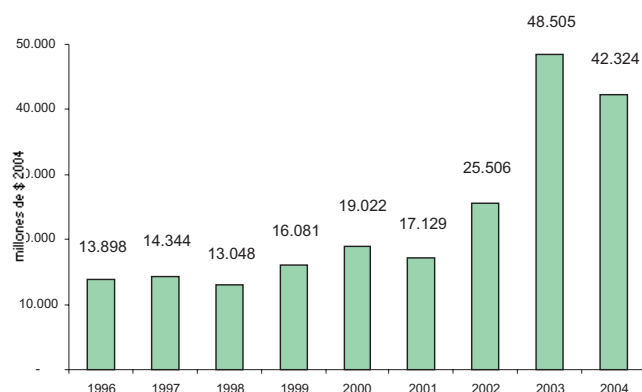
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

De manera similar al comportamiento de los ingresos, la evolución del gasto del municipio de Fusagasugá entre 1996 y 2004 mostró un acelerado incremento a partir del 2002. En cuatro años, el municipio duplicó el gasto al pasar de \$19.022 millones en el 2000 a \$42.324 millones en el 2004. El mayor crecimiento en el gasto fue en el rubro de inversión (de \$10.539 millones pasó a \$35.339 millones), en el

mismo período. El monto promedio de gastos de funcionamiento del municipio se ha mantenido alrededor de los \$6.790 mil millones, con tendencia a la reducción, como efecto de la Ley de ajuste fiscal 617 del 2000. En el 2004 el municipio no registró pago por concepto de servicio de la deuda (véanse gráficos 13 y 14).

Gráfico 13

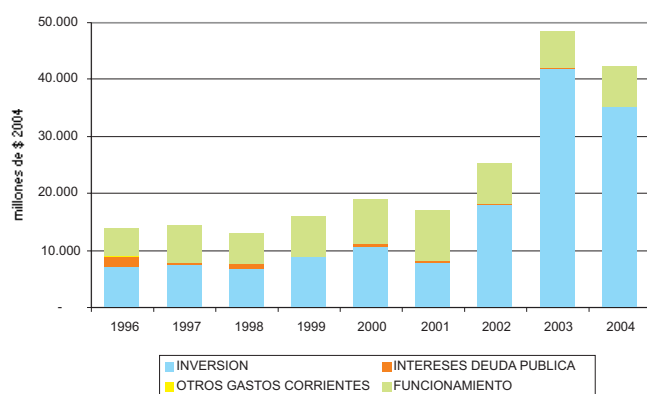
Gastos totales, Municipio de Fusagasugá



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 14

Gastos totales, Municipio de Fusagasugá



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

C. Gestión fiscal

En esta sección se presentan los resultados de la gestión fiscal del municipio de Fusagasugá, con base en los indicadores de desempeño fiscal que utiliza el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, para evaluar anualmente la gestión de las entidades territoriales. Los indicadores permiten establecer los avances y retos en la gestión municipal y hacer comparaciones con los demás municipios del país, de forma que no sólo se toma en cuenta el esfuerzo propio sino que se tiene la posibilidad de identificar las mejores prácticas y los resultados de la gestión en otros municipios. Para un mejor detalle de la metodología, véase anexo.

En términos generales, el balance de la gestión fiscal del municipio de Fusagasugá en el 2004, fue igual en relación con el 2003, pero no lo suficiente para superar los resultados del 2002, en el cual se obtuvo la mejor calificación de desempeño fiscal, según el Departamento Nacional de Planeación.

En efecto, el indicador de resultado de desempeño fiscal, que les otorga anualmente el DNP a los municipios del país fue (64), igual al resultado del 2003. Este resultado deterioró la posición a Fusagasugá entre el 2003 y el 2004, tanto a nivel nacional (frente a los 1.101 municipios del país evaluados), cómo a nivel departamental (entre los 116 municipios de Cundinamarca). En el primer caso bajó del puesto 140 al 159: descendió 19 puestos; en el segundo caso bajó del puesto 32 al 36 y descendió cuatro puestos.

Con estos resultados se agudiza la tendencia que tenía el municipio de perder posiciones por sus resultados en el manejo de sus finanzas públicas, frente al resto de municipios del país y del departamento en particular. El caso más crítico se presentó en el 2003, en el cual, en el conjunto de municipios del país, Fusagasugá descendió al puesto 140, luego de ocupar el 24 en el 2002; y entre los municipios del departamento de Cundinamarca al 32. En el 2002 ocupó el puesto 11, la mejor posición en los cinco años analizados en este informe.

Cuadro 2

Indicadores de desempeño fiscal.
Municipio de Fusagasugá 2000-2004.

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento (1)	70	0	72	44	57
Respaldo de la deuda (2)	13	0	2	1	4
Dependencia de las transferencias (3)	40	0	35	68	66
Esfuerzo fiscal (4)	45	0	34	20	21
Magnitud de la inversión (5)	55	0	71	86	83
Capacidad de ahorro (6)	-7	0	49	35	42
Indicador de desempeño Fiscal (7)	59	N.D.	71	64	64
Posición a nivel nacional	143	N.D.	24	140	159
Posición a nivel deptal.	43	N.D.	11	32	36

Fuente: DNP. Informes de desempeño fiscal, 2000-2005. DNP, Bogotá, 2006.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

1: Gastos de funcionamiento / Ingresos corrientes de libre destinación.

2: Saldo de la deuda total / Ingresos totales.

3: Total transferencias / Ingresos totales.

4: Ingresos tributarios / Ingresos totales.

5: Inversión total / Gastos totales.

6: Ahorro corriente / Ingresos corrientes.

7: Corresponde al valor del indicador otorgado por el DNP.

Los principales aspectos que contribuyeron que el municipio de Fusagasugá mantuviera el indicador de desempeño fiscal fueron:

1. *Mayor capacidad de ahorro del municipio.* En efecto, el indicador *Gasto corriente / Ingresos corrientes*100*, pasó de 35% a 42% entre el 2003 y el 2004; es decir, el municipio de Fusagasugá realizó un mayor esfuerzo por fortalecer los ingresos corrientes y controlar el gasto al punto que

mejoró el ahorro corriente y dispone de mayores recursos para destinar a inversión de obras prioritarias para el municipio.

2. *Mayor esfuerzo fiscal.* Si bien el municipio de Fusagasugá mejoró su capacidad de ahorro, ésta ha sido producto de un fortalecimiento de las rentas propias de municipio, así como de mayores transferencias nacionales. La relación *Ingresos tributarios / Ingresos totales*100*, aumentó entre el 2003 y el 2004: de 20% pasó al 21%. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que ingresaron en el fisco del municipio, \$21 provinieron del recaudo de rentas propias. Este resultado invierte la tendencia que traía el municipio desde el 2002 de obtener menores resultados en materia de esfuerzo fiscal. El año en el cual se obtuvo el mayor esfuerzo fue el 2000, en el cual de cada \$100 que ingresaron en el municipio \$45 provinieron del recaudo de rentas propias.

3. *Reducción de la dependencia de las transferencias nacionales.* Si bien entre el 2003 y el 2004 el grado de dependencia de las transferencias nacionales bajó dos puntos, éstas continúan siendo altas y son la principal fuente de ingresos y de financiamiento de la inversión. El indicador *transferencias nacionales, SGP- / Ingresos totales* pasó de 68% en el 2003 a 66% en el 2004. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que ingresaron en el municipio, \$66 provinieron del Sistema General de Participaciones del Gobierno nacional.

De otro lado, los indicadores del municipio de Fusagasugá que no registraron avances positivos y que limitan la capacidad para avanzar sostenidamente en el desarrollo y en la construcción de un en-

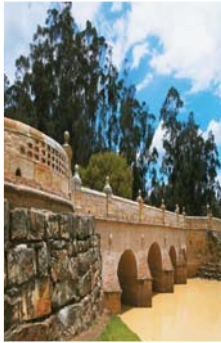
torno de mejor calidad de vida y ampliar la oferta de servicios a la población fueron:

- *Mayor porcentaje de ingresos de libre destinación para cubrir los gastos de funcionamiento de la Administración central, de acuerdo con los límites de la Ley 617 de 2000.* En efecto, la relación *Gastos de funcionamiento / Ingresos corrientes de libre destinación*100*, se deterioró al pasar de 44% a 57%, entre el 2003 y el 2004. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que el municipio tenía para libre destinación, \$57 se invirtieron en el funcionamiento. Esta característica invierte la tendencia que desde el 2003 venía registrando el municipio de mayor control del gasto. El año más crítico fue el 2002, cuando se destinaron \$72 a gasto de funcionamiento de cada \$100 que el municipio recibió como ingresos corrientes y que pudo destinar libremente.
- *Mayor utilización de los ingresos totales para respaldar el pago de la deuda.* La relación *saldo de la deuda total / Ingresos totales*100*, pasó de 1% al 4% entre el 2003 y el 2004. Es decir, el municipio tuvo que destinar un mayor porcentaje de sus ingresos para cubrir la deuda y reducir el ingreso disponible para el pago de otro tipo de obligaciones. En el 2004 de cada \$100 de ingresos, \$4 se destinaron a cubrir la deuda del municipio, mientras que en el 2003 \$1 de cada \$100 se destinaron a este propósito.
- *Bajó la capacidad de inversión del municipio.* Entre el 2003 y 2004, la ca-

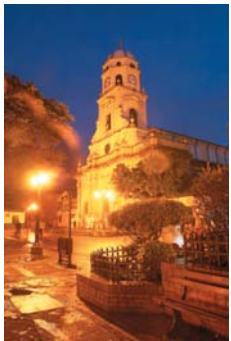
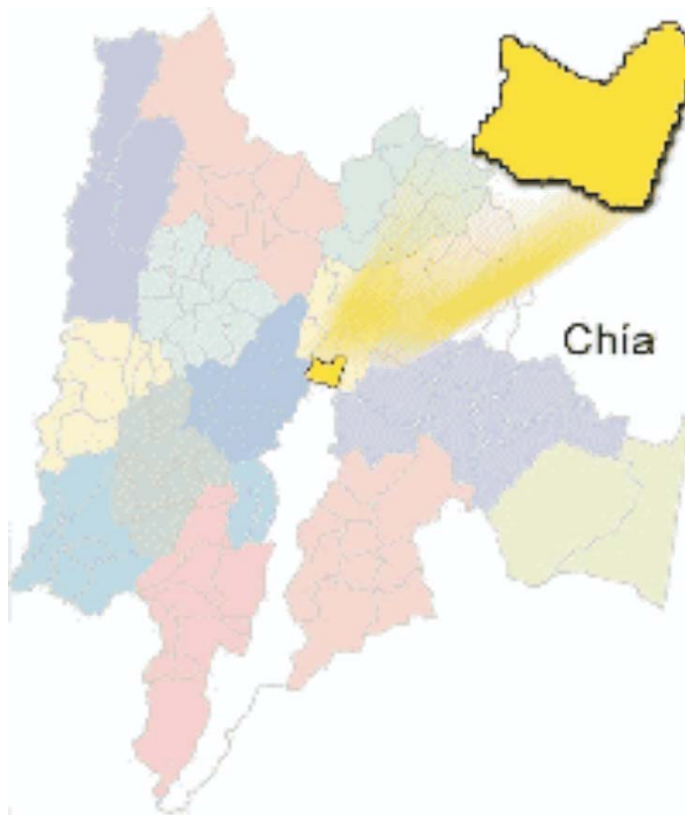
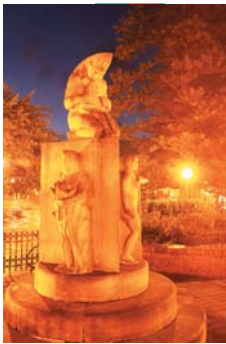
pacidad de inversión de Fusagasugá bajó tres puntos. En efecto, el indicador *Inversión total / Gastos totales*100*, pasó de 86% a 83%. Esto decir que, en el 2004, de cada \$100 de gasto, \$83 se destinaron a inversión social, infraestructura, institucional y económica contemplada en los planes de desarrollo. A pesar de lo anterior hay que destacar el mayor esfuerzo que viene haciendo el municipio desde el 2000, cuando tuvo la menor capacidad de inversión en el período analizado.

D. Conclusión

La gestión de las finanzas del municipio de Fusagasugá en el 2004 fue aceptable. Si bien el municipio venía realizando esfuerzos significativos desde el 2000, para mejorar el desempeño de sus finanzas, los resultados del 2004 evidencian un freno en esa tendencia, y mantuvo la situación fiscal del municipio en niveles similares a los del 2003. A pesar de que el municipio realizó un mayor esfuerzo fiscal y fortaleció la capacidad de ahorro, esto no se tradujo en una mayor ampliación de la capacidad de inversión del municipio; adicionalmente, ésta sigue siendo financiada en un alto porcentaje con los recursos que gira la Nación a través del Sistema General de Participaciones. En este sentido, es importante que el municipio explore alternativas novedosas que permitan fortalecer la capacidad de generación de rentas propias y responder así al problema como el alto número de personas con necesidades básicas insatisfechas, baja cobertura bruta en educación, entre otras.



III. Chía



A. Entorno económico y social

En esta sección se presenta un panorama general de las características económicas y sociales del municipio de Chía, con el propósito de ampliar el conocimiento sobre la población, la educación, la salud, los equipamientos urbanos, y la actividad productiva. Como fuente de información se utilizó el *Anuario estadístico* que elabora la Gobernación de Cundinamarca, el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial y el Plan Económico para la Competitividad del Municipio de Chía, elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

El municipio de Chía se ubica al norte de Bogotá y limita con los municipios de Cajicá, Tabio y Tenjo al norte, al occidente con Cota y al oriente con Sopó. El municipio de Chía está integrado por nueve veredas: Fonquetá, Fagua, Bojacá, Yerbabuena, Fusca, La Balsa, Cerca de Piedra, Samaná y Tiquiza. Por su localización geográfica es zona de conexión entre la zona norte del departamento y Bogotá.

Chía es, en número de habitantes, el sexto municipio de Cundinamarca. De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca¹, en el 2004, la población total del municipio fue de 67.996 habitantes, 92% en el área urbana y 8% en el área rural. Los estratos socioeconómicos predominantes son el 3 y 2 (39% y 29%); el estrato 4 es el 21%.

En términos económicos, las cifras de la Oficina de Planeación Departamental indican que, en el 2002, Chía registró un PIB de \$422.912 millones, el 3,6% del PIB de Cundinamarca².

La agroindustria de las flores es de suma importancia para el municipio de Chía por la generación de empleo y las divisas que entran a formar parte de la economía local. En el municipio, actualmente existen aproximadamente 100 hectáreas de culti-

vo de flores, que ocupan más del 1,6 % del área rural.

Aunque Chía no tiene una vocación industrial, existen algunas empresas representativas, como las industrias de la construcción, las fabricas de muebles, los laboratorios químicos, las pasteurizadoras, los talleres de maquinaria industrial y las ensambladoras, en el sector automotor. Estas industrias se ubican, principalmente, sobre la Carretera Central del Norte (Carrera séptima), la Autopista Norte y la variante hacia Cota. Otras importantes empresas se localizan en Chía: Sofasa-Toyota, Vitemco, Yazaki-Ciemel, Laboratorios V.M., entre otras.

En materia de servicios públicos, en Chía, la cobertura total de acueducto es de 98% y en alcantarillado de 82%³. En aseo, el Municipio cuenta con una cobertura del 85%, en energía la cobertura es de 95%⁴.

Según el *Anuario Estadístico de Cundinamarca 2004*, el municipio de Chía contaba 96 establecimientos educativos, de los cuales 24 eran oficiales y 72 privados, que equivalen al 2,5% del total de Cundinamarca⁵. La escolaridad promedio en Chía, calculada con base en el censo de población de 1993 es de 8,1 años, superior al total nacional (6,2) y a Cundinamarca (5,8), pero inferior a Bogotá (8,5)⁶.

La cobertura bruta de la educación en la población con edades entre 5 y 17 es superior en el municipio (100%), comparada con las de Cundinamarca (92,2%) y Bogotá (98,2%). La tasa de analfabetismo en Chía (3%) es baja, en comparación con la del departamento (9%) y al promedio nacional (9,9%)⁷.

En el sector salud, la población sisbenizada el municipio de Chía en los niveles I, II, III fue de 52.084 personas y los afiliados al régimen subsidiado 21.172 personas. La diferencia, 30.912 personas, corresponde a población objetivo hacia la que deben

1. Gobernación de Cundinamarca. *Anuario estadístico de Cundinamarca 2004*. Gobernación de Cundinamarca, Bogotá.
2. Cámara de Comercio de Bogotá. *Plan económico para la competitividad de Chía*. CCB, Bogotá. 2005. p. 37.
3. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* p. 256.
4. Departamento de Planeación Departamental. *Monografías Territoriales 2000*.
5. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* p. 237.
6. Cámara de Comercio de Bogotá. *Op. Cit.* p. 26.
7. *Ibid.* p. 27.

focalizarse los esfuerzos para ampliar coberturas⁸. El municipio de Chía cuenta con un hospital de primer nivel y una clínica privada.

Según el Departamento Nacional de Planeación⁹, el índice de calidad de vida de Chía, 81, está por encima del promedio departamental (67,5) y nacional (70,8), pero está por debajo del de Bogotá (84,4). Esto se debe a que es un municipio con condiciones adecuadas de calidad de vida en la zona urbana.

El porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, NBI, en Chía es de 16,9%, cifra similar a la de Bogotá (17%), pero inferior a la de Cundinamarca (34%) y a la nacional (37%)¹⁰. El indicador de NBI es más alto a nivel rural (25%) que en la cabecera del municipio (16%). Los más altos porcentajes de personas con NBI del municipio corresponden a hacinamiento (10,4%) y dependencia económica (4,5%), seguido por vivienda inadecuada (2,1%).

En Chía, la tasa de criminalidad en diversos delitos, no conducentes a muertes, es alta respecto al total de Cundinamarca. Sin embargo, la tasa de homicidios del municipio (44,7) es más baja que la de Cundinamarca (50,8)¹¹.

Por lo anterior, la importancia de Chía en el mejoramiento de la calidad de vida el desarrollo productivo de la región es fundamental para Bogotá y el municipio. Su contribución al producto del departamento, el tamaño de su población, las características socioeconómicas del entorno así lo demuestran. Por ello, el municipio tiene retos ineludibles para crear condiciones de progreso y mejorar la competitividad como:

1. Mejorar la institucionalidad del municipio a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de la administración pública local con instrumentos de gestión modernos y eficientes, promoción de la transparencia en la acción pública y el control ciudadano mediante el impulso de las veedurías ciudadanas,

mejorar la información a los ciudadanos, impulso a la rendición de cuentas, fortalecimiento de las finanzas locales, entre otras.

2. Incrementar la productividad de los factores productivos a través de mejoramiento de la infraestructura física y social, calidad de la educación y del medio ambiente, eficiencia del transporte público, cobertura y calidad de los servicios públicos.
3. Mejorar la calidad de vida y la cohesión social, a través de la focalización del gasto público local en los más pobres, ampliación de los programas de atención integral a los grupos más vulnerables, atención al manejo del espacio público y generación de instrumentos institucionales para mejorar la seguridad.
4. Implementar programas de control a los residuos sólidos.
5. De igual manera es necesario que la Administración municipal avance en el fortalecimiento y modernización de la gestión de las finanzas públicas, mediante el diseño de instrumentos novedosos que permitan fortalecer los ingresos, racionalizar los gastos, tener un mayor control de la deuda pública, y desarrollar instrumentos de planeación con visión de largo plazo. Ésta es una condición necesaria para que el municipio responda eficazmente a la creciente demanda de servicios de la población a la Administración local. Otros municipios y ciudades del país lo han hecho y los resultados se han traducido en un entorno más favorable para la actividad productiva, mayores coberturas en servicios básicos y mejor calidad de vida. Bogotá es un ejemplo de ello.

B. Perfil de las finanzas públicas

En esta sección se presenta el perfil de las finanzas del municipio de Chía, en tér-

8. Gobernación de Cundinamarca. *Op. Cit.* p. 207.

9. DNP. *Misión social, con base en DANE. Censo nacional de población. 1993.* DNP, Bogotá.

10. *Ibid.*

11. Cámara de Comercio de Bogotá. *Observatorio de la Seguridad en Cundinamarca.* CCB, Bogotá. 2002.

minos de la estructura de sus ingresos y sus gastos y la evolución entre los años 1996 y 2004 de los grandes rubros del presupuesto. Para la construcción de este perfil se utilizó como fuente de información la reportada por el municipio a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. La información corresponde a las ejecuciones presupuestales y está en millones de pesos constantes del 2004.

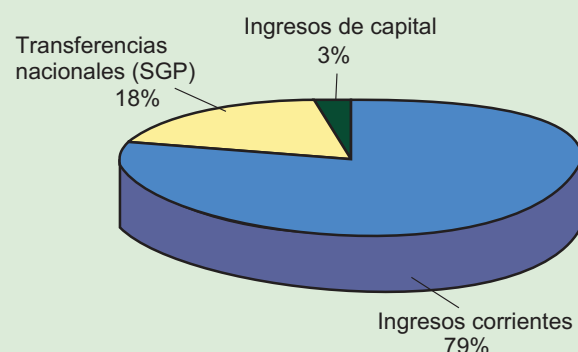
1. Los ingresos

En el 2004, el municipio de Chía recibió ingresos por \$27.716 millones, 2,3% más de lo recibido en el 2003 (\$27.091 millones). El 79% de los ingresos totales correspondieron a ingresos corrientes, dentro de los cuales los tributarios representaron el 88%. Las transferencias de la Nación, en especial del Sistema General de Participaciones, SGP, representaron el 18% y el restante 3% fueron ingresos de capital. Esta composición indica una estructura de financiación que se sustenta en los ingresos propios y baja dependencia de las transferencias nacionales lo que permite que el municipio tenga mayor flexibilidad en la inversión (véase gráfico 15).

Del total de ingresos tributarios en el 2004 (\$19.344 millones), el más representativo fue el impuesto predial, con el 22% del total, seguido por el impuesto de industria y comercio con el 16%. La sumatoria de los otros impuestos representaron el 51% de los ingresos tributarios, de los cuales el más importante fue la sobretasa a la gasolina. Los ingresos no tributarios son el 11% del total de los corrientes (véase gráfico 16).

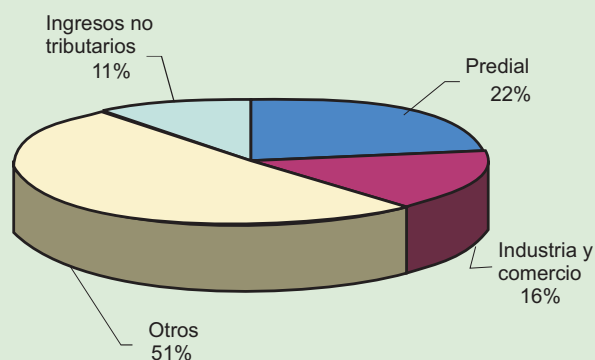
La evolución de los ingresos del municipio de Chía entre 1996 y 2004 registró un crecimiento sostenido desde 1997; incluso en la época de la crisis económica de 1998, el municipio mantuvo constante el ingreso de recursos, sólo en el año 2000 se produjo un descenso por la caí-

Gráfico 15
Composición de los ingresos totales de Chía en el 2004.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 16
Composición de los ingresos corrientes de Chía en el 2004.

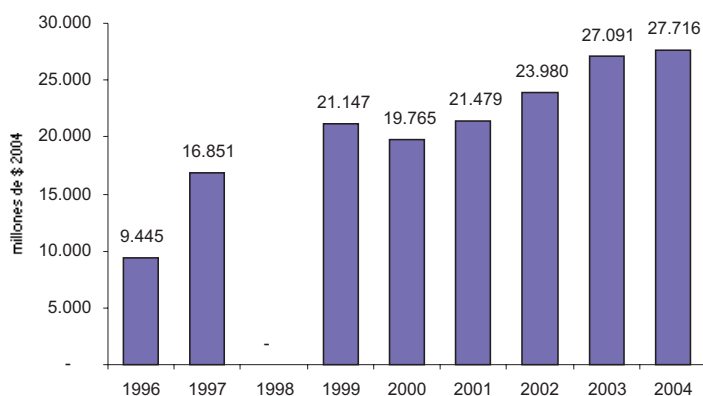


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

da de los ingresos corrientes. Contrario al comportamiento de los municipios de Soacha y Fusagasugá, la entrada en vigencia del nuevo sistema de transferencias nacionales no representó para el municipio de Chía un incremento considerable del volumen total de recursos. Es evidente que el mayor crecimiento de los ingresos se explica por el mayor ritmo de crecimiento de los ingresos corrientes: de recaudar \$13.514 millones en 1999, se pasó a \$21.876; el mayor esfuerzo se realizó en el 2004: de \$19.693 millones pasó a \$21.876 millones. Los ingresos propios del municipio se han mantenido, en promedio, alrededor de los \$16 mil millones (véanse gráficos 17 y 18).

Gráfico 17

Ingresos totales, Municipio de Chía

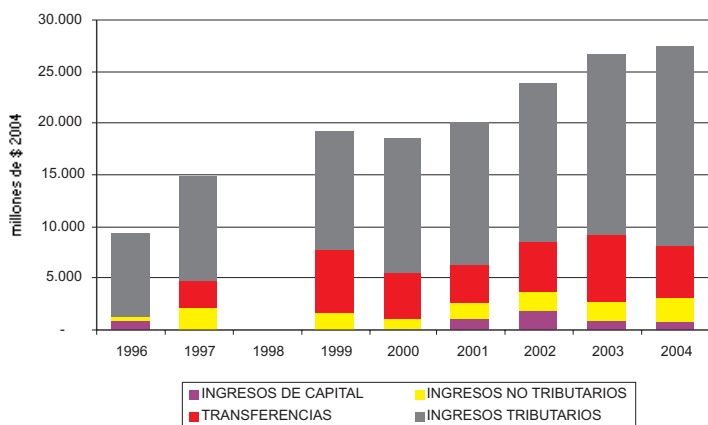


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

NOTA: Para el año 1998 el municipio no reportó información de ingresos al DNP.

Gráfico 18

Ingresos totales, Municipio de Chía



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

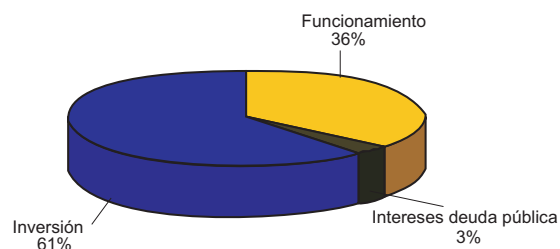
NOTA: Para el año 1998 el municipio no reportó información de ingresos al DNP.

2. Los gastos

En el 2004, el municipio de Chía reportó gastos por \$20.710 millones, 32% menos del gasto en el 2003 (\$30.258 millones). De la totalidad de gastos ejecutados en el 2004, el 36% correspondió a gastos de funcionamiento destinados al pago de salarios y prestaciones sociales de educadores, personal médico, subsidios y otros gastos operativos de los sectores sociales (\$7.401 millones), y el 61% se destinó a inversión, en especial educación, salud, infraestructura vial y comunitaria, y se financió con transferencias nacionales e ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, (\$5.047 millones). En el 2004, el servicio de la deuda del municipio de Chía representó el 3% del presupuesto de gasto (véase gráfico 19).

Gráfico 19

Composición de los gastos totales de Chía en el 2004.

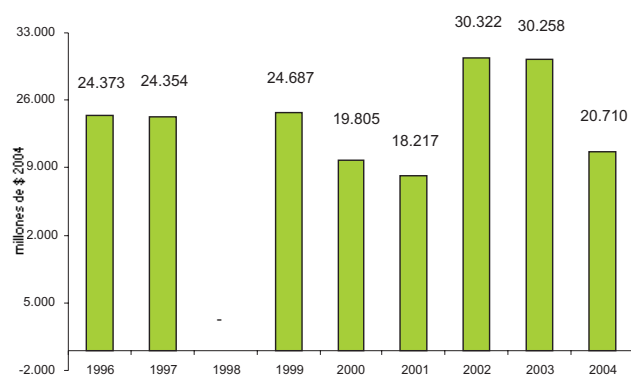


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

La evolución del gasto del municipio de Chía, entre 1996 y 2004, mostró un comportamiento contrario al de los ingresos, mientras éstos crecieron constantemente, como se señaló, el gasto fue decreciente. Sólo entre el 2001 y el 2002 se produjo un crecimiento del gasto, liderado por el rubro de inversión. Llama la atención cómo la magnitud de recursos del 2004 es inferior a lo que se invertía hace nueve años. Mientras en 1996 se gasta-

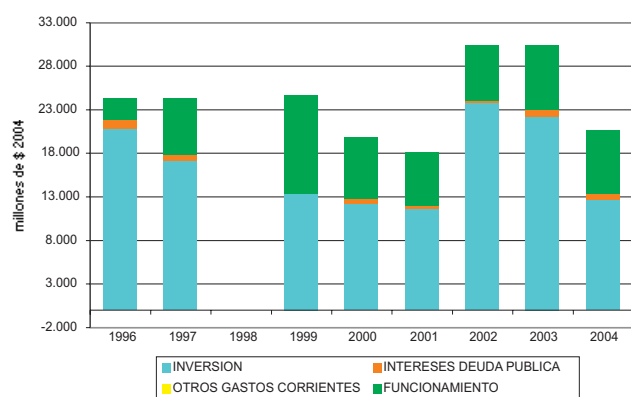
ron \$24.373 millones, en el 2004 fue \$20.710 millones. El monto promedio de gastos de funcionamiento del municipio se han mantenido alrededor de los \$7,6 mil millones con tendencia a la reducción como efecto de la Ley de ajuste fiscal 617 de 2000 (véanse gráficos 20 y 21).

Gráfico 20
Gastos totales, Municipio de Chía



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.
NOTA: En 1998, el municipio no reportó información de gastos al DNP.

Gráfico 21
Gastos totales, Municipio de Chía



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.
NOTA: En 1998, el municipio no reportó información de gastos al DNP.

C. Gestión fiscal

En esta sección se presentan los resultados de la gestión fiscal del municipio de Chía, con base en los indicadores de desempeño fiscal que utiliza el Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación para evaluar anualmente la gestión de las entidades territoriales. Los indicadores permiten establecer los avances y retos en la gestión municipal, y hacer comparaciones con los demás municipios del país, de forma que no sólo se toma en cuenta el esfuerzo propio, sino que se tiene la posibilidad de identificar las mejores prácticas y los resultados de la gestión en otros municipios. Para un mejor detalle de la metodología, véase anexo.

En términos generales, el balance de la gestión de las finanzas del municipio de Chía, en el 2004, fue mejor en relación con el 2003, pero no suficiente como para superar los resultados del 2001, año en el cual obtuvo la mejor calificación de desempeño fiscal, según el Departamento Nacional de Planeación.

En efecto, el indicador de resultado del desempeño fiscal que otorga anualmente el DNP a los municipios del país fue 76, dos puntos más que en el 2003. Este resultado deterioró levemente la posición entre el 2003 y el 2004 a nivel nacional, es decir, frente a los 1.101 municipios del país evaluados, pero mejoró a nivel departamental (entre los 116 municipios de Cundinamarca). En el primer caso pasó del puesto 10 al 12: descendió dos puestos; y en el segundo, pasó del puesto seis al cinco: ascendió un puesto.

Con estos resultados se revierte la tendencia que tenía el municipio de perder posiciones por sus resultados en el manejo de sus finanzas públicas, frente a los de municipios del país y del departamento en particular. El caso más crítico se presentó en el 2003, en el cual, en el conjunto de municipios del país, Chía descendió al puesto 10, luego de ocupar el 2° en el 2002; y entre los municipios del departamento de Cundinamarca al 6° lugar. En el 2002 ocupó el 2° puesto, la mejor posición en los cinco años analizados en este informe.

Cuadro 3

Indicadores de desempeño fiscal.
Municipio de Chía 2000-2004.

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento (1)	68	51	40	43	31
Respaldo de la deuda (2)	17	13	26	30	20
Dependencia de las transferencias (3)	22	17	21	24	19
Esfuerzo fiscal (4)	66	65	64	65	70
Magnitud de la inversión (5)	62	64	78	73	61
Capacidad de ahorro (6)	47	58	62	59	63
Indicador de desempeño Fiscal (7)	73	77	76	74	76
Posición a nivel nacional	5	3	2	10	12
Posición a nivel deptal.	2	1	2	6	5

Fuente: DNP. Informes de desempeño fiscal, 2000-2005.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

- 1: Gastos de funcionamiento / Ingresos corrientes de libre destinación.
2: Saldo de la deuda total / Ingresos totales.
3: Total transferencias / Ingresos totales.
4: Ingresos tributarios / Ingresos totales.
5: Inversión total / Gastos totales.
6: Ahorro corriente / Ingresos corrientes.
7: Corresponde al valor del indicador otorgado por el DNP.

Los principales aspectos que contribuyeron a que el municipio de Chía mejorara en el indicador de desempeño fiscal fueron:

1. *Menor relación entre los ingresos de libre destinación y los gastos de funcionamiento de la Administración Central, de acuerdo con los límites de la ley 617 de 2000.* En efecto, la relación *Gastos de funcionamiento / in-*

*gresos corrientes de libre destinación*100*, mejoró de 43% a 31%, entre el 2003 y el 2004. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que el municipio tenía para libre destinación, \$31 se destinaron al gasto de funcionamiento. Ésta ha sido la tendencia del municipio desde el 2000, cuando se inició el proceso de control del gasto y de búsqueda de mayores recursos. El año más crítico fue el 2000, cuando se destinaban \$68 a gasto de funcionamiento de cada \$100 que el municipio recibía como ingresos corrientes y que podía destinar libremente.

2. *Menor relación de respaldo de la deuda con los ingresos.* La relación *Saldo de la deuda total / Ingresos totales*100* pasó de 30% al 20%, entre el 2003 y el 2004. Es decir, el municipio ha realizado esfuerzos por tener que utilizar sus recursos totales como respaldo de su deuda y para no comprometer su liquidez con los créditos para el pago de otro tipo de obligaciones. En el 2004, de cada \$100 de ingresos, \$20 se destinaron a respaldar la deuda del municipio, mientras que en el 2003, \$30 de cada \$100 se destinaban a este propósito.

3. *Mayor esfuerzo fiscal.* La relación *Ingresos tributarios/Ingresos totales*100*, aumentó entre el 2003 y el 2004, al pasar de 65% a 70%. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que ingresaron en el fisco del municipio, \$70 provinieron del recaudo de rentas propias. Este resultado fortalece la tendencia que traía el municipio desde el 2000, de obtener mejores resultados en materia de esfuerzo fiscal. El 2004 fue el año en el que Chía obtuvo el mayor esfuerzo fiscal en los últimos cinco años.

4. *Reducción de la dependencia de las transferencias nacionales.* Entre el 2003 y el 2004, el grado de dependencia de las transferencias nacionales bajó cinco puntos. El indicador transferencias nacionales, $SGP / Ingresos\ totales$, pasó de 24% en el 2003 a 19% en el 2004. Es decir, en el 2004 de cada \$100 que ingresaron en el municipio, \$19 provinieron del Sistema General de Participaciones del Gobierno nacional. Hay que resaltar que Chía es uno de los municipios del departamento que menos depende de las transferencias nacionales para financiar su desarrollo. El esfuerzo fiscal realizado en los últimos años le ha permitido fortalecer su capacidad de autofinanciamiento.
5. *Mayor capacidad de ahorro del municipio.* En efecto, el indicador $Gasto\ corriente/Ingresos\ corrientes*100$, pasó de 59% a 63%, entre el 2003 y el 2004; es decir, el municipio de Chía realizó un mayor esfuerzo por fortalecer los ingresos corrientes y controlar el gasto al punto que mejoró el ahorro corriente y dispone de mayores recursos para destinar a inversión de obras prioritarias para el municipio. Ésta ha sido una constante desde el 2000, cuando el municipio presentó la menor capacidad de ahorro.

De otro lado, el indicador del municipio de Chía que no registró avance positivo fue el de capacidad de inversión. Este indicador bajó, entre el 2003 y 2004, doce puntos. En efecto, el indicador $Inversión\ total/Gastos\ totales*100$, pasó de 73% a 61% en el período. Esto quiere decir que, en el 2004, de cada \$100 de gasto, \$61 se destinaron a inversión social, infraestructura, institucional y económica contemplada en los planes de desarrollo. Estos resultados acentúan la tendencia que el municipio viene presentando desde 2003, cuando empezó a reducir el porcentaje de gasto destinado a inversión.

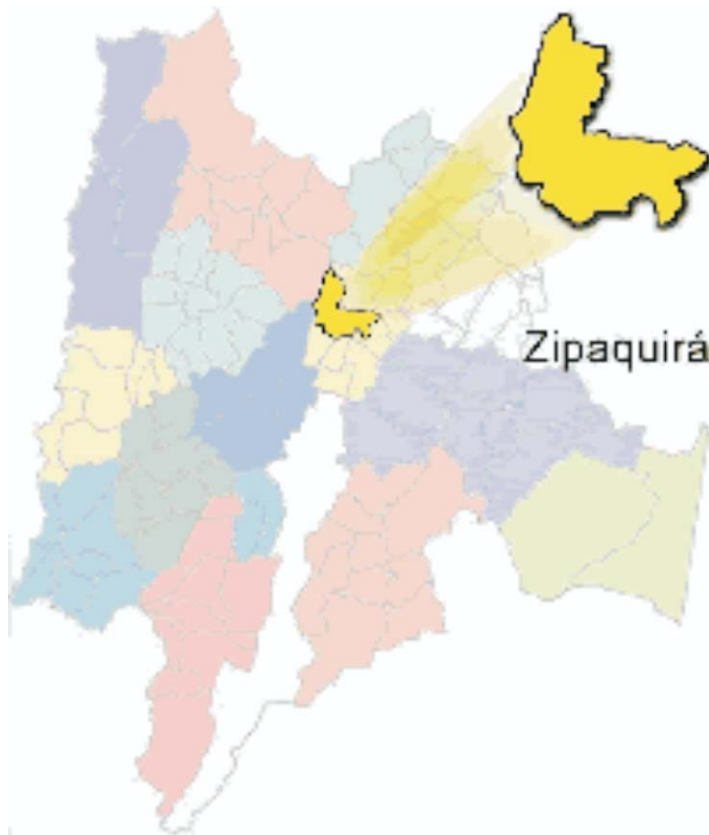
D. Conclusión

La gestión de las finanzas del municipio de Chía en el 2004 fue aceptable. Si bien el municipio de Chía mejoró en casi todos los indicadores de desempeño fiscal en el 2004, es necesario que esta gestión se traduzca en mayores niveles de inversión, pues en la medida que el municipio amplíe su capacidad de inversión podrá ofrecer mayor cobertura en sus servicios básicos para el desarrollo y la calidad de vida; así mismo se dispondrá de un mejor entorno para la actividad económica y el desarrollo del municipio.



IV.

Zipaquirá



A. Entorno económico y social

En esta sección se presenta un panorama general de las características económicas y sociales del municipio de Zipaquirá, con el propósito de ampliar el conocimiento sobre la población, la educación, la salud, los equipamientos urbanos y la actividad productiva. Como fuente de información se utilizó el *Anuario Estadístico* que elabora la Gobernación de Cundinamarca, el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial y el Plan Económico para la Competitividad del Municipio de Zipaquirá, elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá.

El municipio de Zipaquirá se localiza al norte de la Sabana Centro. Limita por el sur con Cajicá y Tabio, por el norte con Pacho y Cogua, por el occidente con Subachoque y Pacho, y por el oriente con Cogua, Nemocón y Tocancipá. Está conformado por 13 veredas: Barandillas, El Tunal, Empalizado, La Granja, Páramo de Guerrero, Pasoancho, Portachuelo, San Antonio, San Isidro, Ventalarga, Río Frío, San Jorge del Centro, Barro Blanco.

Zipaquirá es, en número de habitantes, el cuarto municipio de Cundinamarca. De acuerdo con la Gobernación de Cundinamarca, en el 2004, la población total del municipio fue de 100.966 habitantes, 88% en el área urbana y 12% en el área rural. Los estratos socioeconómicos predominantes son el 2 y 3 (33% y 29%), el estrato 4 es el 18% y el 1, el 15%¹.

En términos económicos, las cifras de la Oficina de Planeación Departamental, indican que, en el 2002, Zipaquirá registró un PIB de \$362.899 millones, el 3,1% del PIB de Cundinamarca².

A nivel comercial, Zipaquirá está conformado por establecimientos localizados en la zona urbana y correspondientes a distintas actividades: alimentos, bebidas, talleres, en-

tre otros. Uno de sus principales fuertes es el turismo, ya que cuenta con reservas de sal (Catedral de Sal). A diferencia de Chía y Soacha, donde la base productiva es eminentemente urbana, en Zipaquirá, ésta se ubica en el campo; las flores, la industria extractiva se localiza principalmente en la zona rural del municipio. El área urbana se destina principalmente a la vivienda.


En materia de servicios públicos en Zipaquirá, la cobertura total de acueducto es de 93% y en alcantarillado de 86%³. En aseo, el municipio cuenta con una cobertura del 88%; en energía, la cobertura es de 97%⁴.

Según el *Anuario Estadístico de Cundinamarca 2004*, el municipio de Zipaquirá contaba 98 establecimientos educativos, de los cuales 40 eran oficiales y 58 privados, que equivalen al 2,6% del total de Cundinamarca⁵. La escolaridad promedio en Zipaquirá, calculada con base en el censo de población de 1993, es de 7,5 años, superior al total nacional (6,2) y a Cundinamarca (5,8), pero inferior a Bogotá (8,5)⁶.

La cobertura bruta de la educación en la población con edades entre 5 y 17 es superior en el municipio (100%), comparadas con las de Cundinamarca (92,2%) y Bogotá (98,2%). La tasa de analfabetismo en Zipaquirá, es baja (4%), en comparación con la del departamento (9%) y con el promedio nacional (9,9%)⁷.

En el sector salud, la población sisbenizada el municipio de Zipaquirá en los niveles I, II, III fue de 49.826 personas y los afiliados al régimen subsidiado, 27.638 personas. La diferencia, 22.188 personas, corresponde a población objetivo hacia la que se deben focalizar los esfuerzos para ampliar coberturas⁸. El municipio de Zipaquirá cuenta con un hospital de primer nivel y una clínica privada.

1. Gobernación de Cundinamarca. *Anuario estadístico de Cundinamarca 2004*. Gobernación de Cundinamarca, Bogotá. 2005.
2. Cámara de Comercio de Bogotá. *Plan económico para la competitividad de Zipaquirá*. 2005. CCB, Bogotá. p. 37.
3. Gobernación de Cundinamarca. Op. Cit. p. 256.
4. Departamento de Planeación departamental. *Monografías territoriales 2000*.
5. Gobernación de Cundinamarca. Op. Cit. p. 237.
6. Cámara de Comercio de Bogotá. Op. Cit. p. 26.
7. *Ibid.* p. 27.
8. Gobernación de Cundinamarca. Op. Cit. p. 207.



Según el Departamento Nacional de Planeación⁹, el índice de calidad de vida de Zipaquirá (79), está por encima del promedio departamental (67,5) y nacional (70,8), pero está por debajo del de Bogotá (84,4). Esto se debe a que casi la mitad de viviendas del municipio pertenecen a los estratos 1 y 2.

El porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas, NBI, en Zipaquirá es de 19,4%, cifra superior a la de Bogotá (17%), pero inferior a la de Cundinamarca (34%) y a la nacional (37%)¹⁰. El indicador de NBI es mucho más alto a nivel rural (30,5%) que en la cabecera del municipio (17%). Los más altos porcentajes de personas con NBI del municipio corresponden a hacinamiento (11%) y dependencia económica (6,2%), seguido por inasistencia escolar (3,2%).

En Zipaquirá, la criminalidad en el municipio es más baja que la del promedio de Cundinamarca. La tasa de homicidios es la mitad de la del departamento. Sólo las lesiones personales son más habituales en el municipio que en el promedio del departamento. Este conjunto de delitos y el hurto de vehículos aumentaron mucho entre el 2000 y 2002¹¹.

Por lo anterior, la importancia de Zipaquirá en el mejoramiento de la calidad de vida el desarrollo productivo de la región es fundamental para Bogotá y el municipio. Su contribución al producto del departamento, el tamaño de su población, las características socioeconómicas del entorno así lo demuestran. Por ello, el municipio tiene retos ineludibles para crear condiciones de progreso y mejorar la competitividad como:

1. Mejorar la institucionalidad del municipio a través del fortalecimiento de la capacidad de gestión de la Administración pública local, con instrumentos

de gestión modernos y eficientes, promoción de la transparencia en la acción pública y el control ciudadano mediante el impulso de las veedurías ciudadanas, mejorar la información a los ciudadanos, impulso a la rendición de cuentas, fortalecimiento de las finanzas locales, entre otras.

2. Incrementar la productividad de los factores productivos a través de mejoramiento de la infraestructura física y social, calidad de la educación y del medio ambiente, eficiencia del transporte público, cobertura y calidad de los servicios públicos.
3. Mejorar la calidad de vida y la cohesión social, a través de la focalización del gasto público local en los más pobres, ampliación de los programas de atención integral a los grupos más vulnerables, atención al manejo del espacio público y generación de instrumentos institucionales para mejorar la seguridad.
4. Promover la cobertura y calidad educativa.
5. Por tanto, es necesario que la Administración municipal avance en el fortalecimiento y modernización de la gestión de las finanzas públicas, mediante el diseño de instrumentos novedosos que permitan fortalecer los ingresos, racionalizar los gastos, tener un mayor control de la deuda pública, y desarrollar instrumentos de planeación con visión de largo plazo. Ésta es una condición necesaria para que el municipio responda eficazmente a la creciente demanda de servicios de la población a la Administración local. Otros municipios y ciudades del país lo han hecho y los resultados se han traducido en un entorno más favorable para la actividad productiva, mayores coberturas en servicios básicos y mejor calidad de vida. Bogotá es un ejemplo de ello.

9. DNP. *Misión social, con base en DANE. Censo nacional de población. 1993.*

10. *Íbid.*

11. Cámara de Comercio de Bogotá. Observatorio de Seguridad de Cundinamarca. CCB, Bogotá. 2002.

B. Perfil de las finanzas públicas

En esta sección se presenta el perfil de las finanzas del municipio de Zipaquirá, en términos de la estructura de sus ingresos y sus gastos y la evolución reciente de los grandes rubros del presupuesto. Para la construcción de este perfil se utilizó como fuente de información la reportada por el municipio a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación. La información corresponde a las ejecuciones presupuestales y está en millones de pesos constantes del 2004.

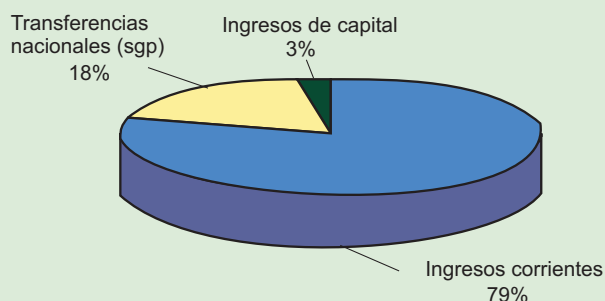
1. Los ingresos

En el 2004, el municipio de Zipaquirá recibió ingresos por \$24.490 millones, 30% más de lo que recibió en el 2003: \$18.820 millones. El 79% de los ingresos totales correspondieron a ingresos corrientes, dentro de los cuales los tributarios representaron el 66%. Las transferencias de la Nación, en especial del Sistema General de Participaciones, SGP, representaron el 18% y el resto 3% fueron ingresos de capital. Esta composición indica una estructura de financiación que se sustenta en los ingresos propios y baja dependencia de las transferencias nacionales, lo cual permite que el municipio tenga mayor flexibilidad en la inversión (véase gráfico 22).

Del total de ingresos tributarios en el 2004 (\$8.555 millones), el más representativo fue el impuesto predial, con el 22% del total, seguido por el de industria y comercio, con el 16%. La sumatoria de los otros impuestos representaron el 38% de los ingresos tributarios. Los ingresos no tributarios son el 11% del total de los corrientes (véase gráfico 23).

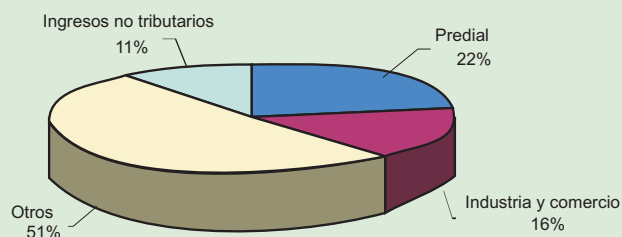
La evolución de los ingresos del municipio de Zipaquirá, entre 1996 y 2004, ha sido creciente, especialmente desde el

Gráfico 22
Composición de los ingresos de Zipaquirá en el 2004.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 23
Composición de los ingresos corrientes de Zipaquirá en el 2004.

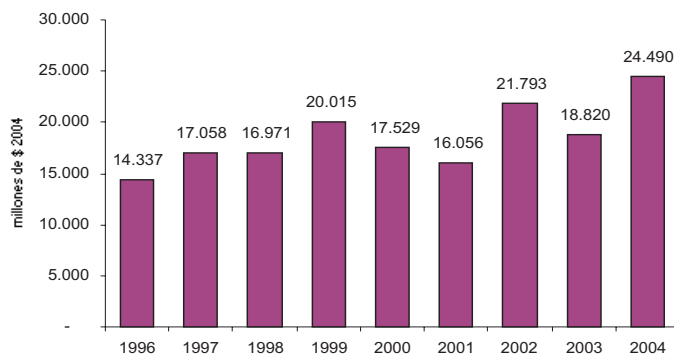


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

2002, cuando entra en vigencia la Ley 715 de 2001, el nuevo sistema de asignación de recursos de transferencias. En dos años el municipio duplicó en términos reales los recursos de transferencias. Mientras en el 2001 la Nación le transfirió al municipio \$4.893 millones, en el 2004 giró por el Sistema General de Participación \$8.301 millones. Del mismo modo los ingresos totales pasaron de \$16.096 millones a \$24.490 millones, en el mismo período. El mayor crecimiento de los ingresos se explica por las mayores transferencias y por la generación de recursos propios del municipio, que en promedio se han mantenido alrededor de los \$9,7 mil millones; sólo en el 2004 superaron los \$12 mil millones (véanse gráficos 24 y 25).

Gráfico 24

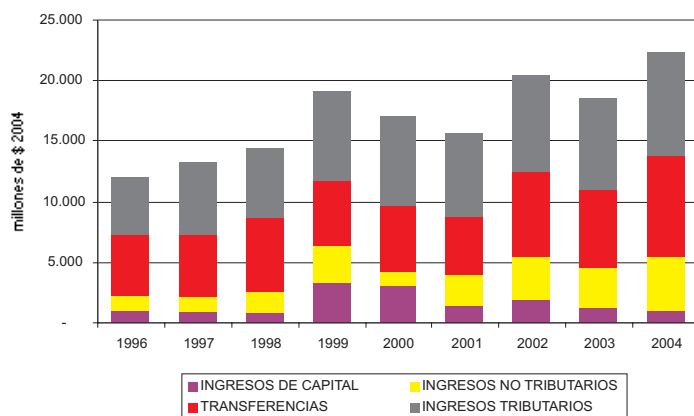
Ingresos totales, Municipio de Zipaquirá



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 25

Ingresos totales, Municipio de Zipaquirá



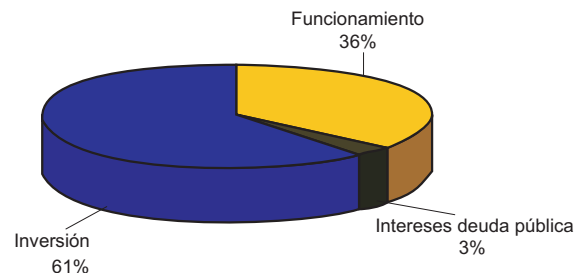
Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

2. Los gastos

En el año 2004, el municipio de Zipaquirá reportó gastos por \$18.009 millones, 23% menos de lo que se gastó en el 2003 (\$23.425 millones). De la totalidad de gastos ejecutados en el 2004, el 36% correspondió a gastos de funcionamiento destinados al pago de salarios y prestaciones sociales de educadores, personal médico, subsidios y otros gastos operativos de los sectores sociales (\$5.716 millones), 61% se destinó a inversión, en especial educación, salud, infraestructura vial, deportiva y comunitaria, y se financió con transferencias nacionales de destinación específica e ingresos corrientes de libre destinación, ICLD, (\$11.462 millones). En el 2004, el servicio de la deuda pública le representó a Zipaquirá el 3% del gasto total (véase gráfico 26).

Gráfico 26

Composición de los gastos totales de Zipaquirá en el 2004.

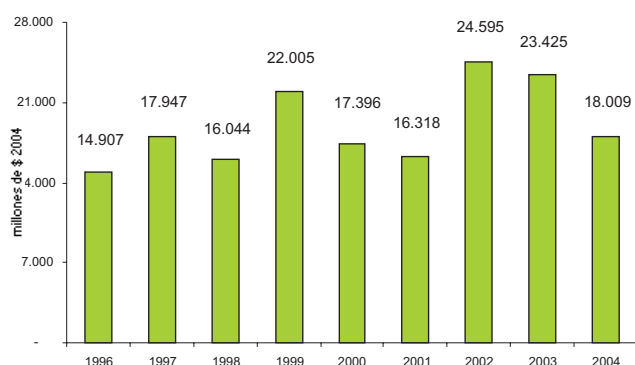


Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

La evolución del gasto del municipio de Zipaquirá, entre 1996 y 2004, muestra una tendencia irregular en su comportamiento. Sin embargo, entre el 2001 y el 2002 se registró un incremento significativo. Desde entonces, se registra un descenso en el gasto público del municipio: en el 2002, el gasto fue de \$24.595 millones y en el 2004 fue de \$18.009 millones. El mayor descenso del gasto fue en

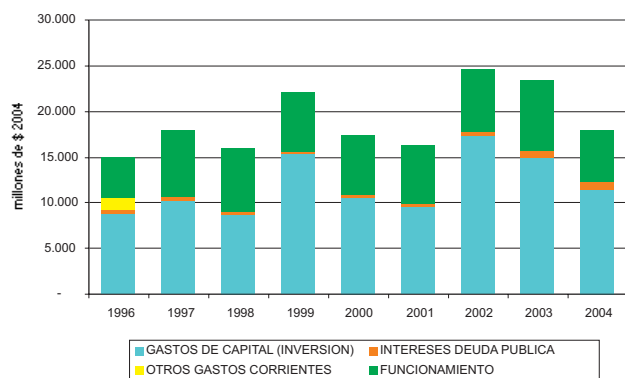
la inversión: de \$17.356 millones pasó a \$11.472 millones, en el mismo período. El monto promedio de gastos de funcionamiento del municipio se ha mantenido alrededor de los \$6,5 mil millones, con tendencia a la reducción, como efecto de la Ley de Ajuste Fiscal 617 del 2000 (véanse gráficos 27 y 28).

Gráfico 27
Gastos totales, Municipio de Zipaquirá



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

Gráfico 28
Gastos totales, Municipio de Zipaquirá



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

C. Gestión fiscal

En esta sección se presentan los resultados de la gestión fiscal del municipio de Zipaquirá, con base en los indicadores de desempeño fiscal que utiliza el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, para evaluar anualmente la gestión de las entidades territoriales. Los indicadores permiten establecer los avances y retos en la gestión municipal y realizar comparaciones con los demás municipios del país, de forma que no sólo se toma en cuenta el esfuerzo propio sino que se tiene la posibilidad de identificar las mejores prácticas y los resultados de la gestión en otros municipios. Para un mejor detalle de la metodología, véase anexo.

En términos generales, el balance de la gestión fiscal del municipio de Zipaquirá en el 2004, fue muy positivo y mejor en relación con el 2003. Llegó al mismo nivel del año 2001, en el cual obtuvo la mejor calificación de desempeño fiscal, según el Departamento Nacional de Planeación.

En efecto, el indicador de resultado de desempeño fiscal, que les otorga anualmente el DNP a los municipios del país fue 66 para Zipaquirá en el 2004, diez puntos más que en el 2003. Este resultado mejoró su posición entre el 2003 y el 2004 a nivel nacional, es decir, frente a los 1.101 municipios del país evaluados y a nivel departamental, entre los 116 municipios de Cundinamarca. En el primer caso, pasó del puesto 506 al 104: 402 puestos menos; y en el segundo, pasó del puesto 78 al 29: 49 puestos menos.

Con estos resultados se revierte la tendencia que tenía el municipio de perder posiciones, por sus resultados, en el manejo

de sus finanzas públicas frente al resto de municipios del país, y del departamento en particular. El caso más crítico se presentó en el 2003, en el cual, en el conjunto de municipios del país, Zipaquirá descendió al puesto 506, luego de ocupar el puesto 151 en el 2002; y entre los municipios del departamento de Cundinamarca, al 78. En el 2002 ocupó el puesto 23, la mejor posición en los cinco años analizados en este informe.

Cuadro 4

Indicadores de desempeño fiscal.
Municipio de Zipaquirá 2000-2004.

Año	2000	2001	2002	2003	2004
Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento (1)	120	77	62	68	52
Respaldo de la deuda (2)	7	7	35	57	23
Dependencia de las transferencias (3)	32	30	32	34	34
Esfuerzo fiscal (4)	42	42	36	40	35
Magnitud de la inversión (5)	60	59	71	63	64
Capacidad de ahorro (6)	23	28	37	21	50
Indicador de desempeño Fiscal (7)	65	66	63	56	66
Posición a nivel nacional	37	51	151	506	104
Posición a nivel deptal.	17	23	44	78	29

Fuente: DNP. Informes de desempeño fiscal, 2000-2005.
Cálculos: Dirección de Estudios e Investigaciones, CCB.

- 1: Gastos de funcionamiento / Ingresos corrientes de libre destinación.
2: Saldo de la deuda total / Ingresos totales.
3: Total transferencias / Ingresos totales.
4: Ingresos tributarios / Ingresos totales.
5: Inversión total / Gastos totales.
6: Ahorro corriente / Ingresos corrientes.
7: Corresponde al valor del indicador otorgado por el DNP.

Los principales aspectos que contribuyeron a que el municipio de Zipaquirá mejorara en el indicador de desempeño fiscal fueron:

1. *Menor relación entre los ingresos de libre destinación y los gastos de funcionamiento de la Administración Central, de acuerdo con los límites de la ley 617 de 2000.* En efecto, la relación *Gastos de funcionamiento / in-*

*gresos corrientes de libre destinación*100*, mejoró de 68% a 52%, entre el 2003 y el 2004. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que el municipio tenía para libre destinación, \$52 se destinaron al gasto de funcionamiento. Ésta ha sido la tendencia del municipio desde el 2000, cuando se inició el proceso de control del gasto y de búsqueda de mayores recursos. El año más crítico fue el 2000, cuando se destinaron \$120 a gasto de funcionamiento, de cada \$100 que el municipio recibió como ingresos corrientes y que pudo destinar libremente, es decir, los recursos propios no alcanzaban ni para cubrir el funcionamiento del municipio.

2. *Menor uso de los ingresos como respaldo de la deuda.* La relación *Saldo de la deuda total / Ingresos totales*100*, pasó de 57% al 23%, entre el 2003 y el 2004. Es decir, el municipio ha realizado esfuerzos por tener que utilizar menos recursos totales como respaldo de su deuda y para no comprometer su liquidez con los créditos para el pago de otro tipo de obligaciones. En el 2004 de cada \$100 de ingresos, \$23 se destinaron a respaldar la deuda del municipio, mientras que en el 2003, \$57 de cada \$100 se destinaban a este propósito.
3. *Mayor capacidad de ahorro del municipio.* En efecto, el indicador *Gasto corriente/Ingresos corrientes*100*, pasó de 21% a 50%, entre el 2003 y el 2004; es decir, el municipio de Zipaquirá realizó un mayor esfuerzo por fortalecer los ingresos corrientes y controlar el gasto, al punto que mejoró el ahorro corriente y dispuso de

mayores recursos para destinar a inversión de obras prioritarias para el municipio. Ésta ha sido una constante desde el 2000, cuando el municipio presentó baja capacidad de ahorro; la menor se presentó en el 2003.

4. *Mejóro la capacidad de inversión del municipio.* Entre el 2003 y 2004, la capacidad de inversión de Zipaquirá mejoró un punto. En efecto, el indicador *Inversión total/Gastos totales*100*, pasó de 63% a 64%, en estos dos años. Ésto quiere decir que de cada \$100 de gasto, \$64 se destinaron a inversión social, infraestructura, institucional y económica, contemplada en los planes de desarrollo. El año con mejor capacidad fue el 2002, cuando se destinaron \$71 de cada \$100 para este propósito.

De otro lado, los indicadores del municipio de Zipaquirá que no registraron avance positivo fueron: la relación *Ingresos tributarios /Ingresos totales*100*, disminuyó entre el 2003 y el 2004, al pasar de 40% a 35%. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que ingresan en el fisco del municipio, sólo \$35 provinieron del recaudo de rentas propias. A pesar de que el municipio ha intentado mejorar este indicador desde el 2000, los resultados son bajos en este frente de acción de la Administración municipal. En el 2000 y 2001, de cada \$100 que ingresaban en el municipio \$42 provinieron del recaudo de rentas propias.

El grado de dependencia de las transferencias nacionales permaneció constante. El indicador *transferencias nacionales, SGP, /Ingresos totales* fue de 34% en ambos años. Es decir, en el 2004, de cada \$100 que ingresaron en el municipio, \$34 provinieron del Sistema General de Participaciones del Gobierno nacional. Hay que resaltar que Zipaquirá, al igual que Chía, es un municipio del departamento que depende en menor proporción de las transferencias nacionales para financiar su desarrollo.

D. Conclusión

La gestión de las finanzas del municipio de Zipaquirá en el 2004 fue positiva. Entre los cuatro municipios estudiados (Soacha, Fusagasugá y Chía), fue el municipio que presentó mejores resultados en cuanto a su desempeño fiscal en el 2004. Sin embargo, es necesario que el municipio fortalezca su capacidad de generación de rentas propias, lo cual le proporcionaría mayor margen de operación y mayores niveles de inversión. El mayor esfuerzo del municipio de las rentas propias debe ser una prioridad si se quiere avanzar en el desarrollo del municipio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Anexo

Metodología utilizada para la evaluación de las finanzas públicas

Para esta evaluación se utilizó la metodología del Departamento Nacional de Planeación, que comprende el cálculo de seis indicadores de gestión financiera y su agregación en un indicador consolidado. El indicador global mide el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- Buen balance en su desempeño fiscal.
- Suficientes recursos para sostener su funcionamiento.
- Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617 de 2000.
- Importante nivel de recursos propios (solventía tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP.
- Altos niveles de inversión.
- Adecuada capacidad de respaldo de su deuda.
- Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solventía financiera.

Los indicadores financieros utilizados para construir el indicador global fueron los siguientes:

Indicador	Calculo	Significado
1. Capacidad de autofinanciamiento del funcionamiento	$\frac{\text{Gastos de funcionamiento}}{\text{Ingresos corrientes de libre destinación}} \times 100\%$	Mide la capacidad de la entidad territorial para cubrir el gasto de funcionamiento de la Administración central con sus rentas de libre destinación, de acuerdo con los límites al gasto señalados en la Ley 617 de 2000. Es una medida de solvencia y sostenibilidad de su funcionamiento.
2. Respaldo de la deuda	$\frac{\text{Saldo de deuda total}}{\text{Ingresos totales}} \times 100\%$	Mide la capacidad de la entidad territorial para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe. Permite determinar si la deuda total supera o no la capacidad de pago de la entidad y si compromete o no su liquidez en el pago de otros gastos, tal como lo señala la Ley 358 de 1997.
3. Dependencia de las transferencias (Sistema General de Participaciones, SGP)	$\frac{\text{Transferencias de SGP recibidas}}{\text{Ingresos totales}} \times 100\%$	Mide si las transferencias nacionales son o no los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Las transferencias excluyen regalías y cofinanciación.
4. Importancia de los recursos propios	$\frac{\text{Ingresos tributarios}}{\text{Ingresos totales}} \times 100\%$	Es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones para financiar su desarrollo con sus recursos propios. Relaciona la capacidad de las entidades territoriales de garantizar recursos complementarios a las transferencias
5. Magnitud de la inversión	$\frac{\text{Inversión total}}{\text{Gastos totales}} \times 100\%$	Cuantifica la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial, respecto al gasto total. Por inversión se entiende los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico, así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad del recurso humano vinculado a la atención de sectores sociales (inversión social).
6. Capacidad de ahorro	$\frac{\text{Ahorro corriente}}{\text{Ingresos corrientes}} \times 100\%$	Mide el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es un indicador de solvencia financiera. Permite determinar el grado en el cual se liberan excedentes para financiar la inversión, luego de cubrir el funcionamiento, el pago de intereses de deuda y las erogaciones de las reestructuraciones del funcionamiento, pasivos y créditos.



Certificado No. 827-1

Prestación de los servicios de registros públicos, certificación de costumbre mercantil, métodos alternativos de solución de conflictos y mecanismos de convivencia social. Gestión y desarrollo de proyectos, programas, estudios e investigaciones para el mejoramiento de la competitividad regional. Gestión de programas integrales de orientación y consultoría para la creación y desarrollo de las empresas y la promoción del comercio nacional e internacional. Diseño y desarrollo de programas de formación empresarial.

NTC-ISO 9001:2000



Cámara de Comercio de Bogotá
Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social
Avenida Eldorado 68D-35
Teléfono: 5600280, ext. 2746
www.ccb.org.co